



*Сектор конституційного та адміністративного права  
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України  
Запорізький національний університет  
Навчально-наукова лабораторія дослідження проблем службового права  
НАПрН України*

*Кафедра адміністративного права Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
ГО «Європейський центр верховенства права»  
ГО «Асоціація фахівців адміністративного права»*

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОГО ЧАСУ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

**Збірник тез доповідей та повідомлень  
за матеріалами круглого столу  
(м. Харків, 17 березня 2023 р.)**

**Електронне наукове видання**



Харків – 2023

УДК 342.95:341.231.14"364"(082)  
Т65

**Редакційна колегія**

д-р юрид. наук, проф. *Д. В. Лученко*; д-р юрид. наук, проф. *Т. О. Коломоєць*; канд. юрид. наук *М. І. Белікова*; PhD *Д. С. Кремова*

**Трансформація** законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу: стан та перспективи : збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу (м. Харків, 17 березня 2023 р.). – Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2023. – 232 с. – Електронне наукове видання. – <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>. ISBN 978-617-8198-04-9

У збірнику представлено наукові праці учасників круглого столу «Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу: стан та перспективи», який відбувся 17 березня 2023 .

До збірника увійшли тези доповідей та повідомлень учасників круглого столу, що відображають результати наукових пошуків авторів із висвітлення актуальних питань правового регулювання в умовах воєнного стану та перспективного законодавства у післявоєнний період.

Збірник розраховано на науковців, викладачів, практичних працівників, студентів, а також широке коло читачів, які цікавляться цією проблематикою.

Видається мовою оригіналу в авторській редакції. Відповідальність за зміст наукової праці несе автор.

ISBN 978-617-8198-04-9

**УДК 342.95:341.231.14"364"(082)**  
© Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого, 2023

## ЗМІСТ

<b>GRAUR Oleg</b>	6
The impact of national public policies on increasing the efficiency of the public administration activity .....	
<b>GUSTIUC Andrei, GUSTIUC Ludmila</b>	15
Transposition of the provisions of the tromso convention – immediate imperative for the republic of Moldova .....	
<b>MUKOMELA Iryna</b>	25
Cyberterrorism in the context of the Russia-Ukraine war .....	
<b>TILTU Natalia</b>	28
Constitutional regulation of the financial-banking system from the republic of Moldova .....	
<b>БОЙКО І.</b>	36
Ідея людиноцентризму в Законі України «Про адміністративну процедуру» .....	
<b>БОЛОБАН Д.</b>	40
Досвід адміністративно-правового регулювання платних автомобільних доріг у Республіці Польща як позитивний приклад для їх впровадження в Україні .....	
<b>БУКОВЕЙ Б.</b>	43
Штучний інтелект у діяльності органів публічної влади: у пошуках дієвого формату .....	
<b>ВАЩЕНКО Ю.</b>	46
Процедура адміністративного оскарження в Україні та Словаччині: порівняльно-правові аспекти .....	
<b>ВОЗНИЙ М.</b>	51
Правові особливості оподаткування митними платежами товарів, що переміщуються через митний кордон України, в умовах воєнного стану .....	
<b>ГАЛАЄВСЬКИЙ Ю.</b>	55
Окремі аспекти кадрового забезпечення судів в умовах воєнного часу .....	
<b>ГРАБ А.</b>	62
Аналіз законопроекту щодо посилення кримінальної відповідальності за корупційні злочини, вчинені в умовах воєнного або надзвичайного стану (на прикладі незаконного збагачення) .....	
<b>ГРИЩЕНКО А.</b>	65
Домашнє насильство в умовах воєнного стану .....	
<b>ДІХТІЄВСЬКИЙ П, ПАШИНСЬКИЙ В.</b>	69
Президент України як Верховний Головнокомандувач: врегулювання правового статусу .....	
<b>ДРОБУШ Л.</b>	72
Реформа децентралізації в умовах воєнного стану .....	
<b>ЄФІМЕНКО К.</b>	77
Правове регулювання державно-приватного партнерства в Україні в умовах дії воєнного стану .....	
<b>ЗАДИРАКА Н.</b>	83
Законодавство України щодо надання адміністративних послуг в період дії правового режиму воєнного стану: виклики сьогодення .....	
<i>Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу: стан та перспективи</i>	
	17 березня 2023 р.

**КОВАЛЬ В.**

Особливості функціонування центрів надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану ..... 86

**КОВБАС І.**

Щодо адміністративно-процедурного законодавства України ..... 89

**КОЛОМОЄЦЬ Т.**

Врегулювання відносин подання приватної особою заяви «із недоліками» у Законі України «Про адміністративну процедуру» як крок на шляху запобігання корупції у сфері публічного адміністрування ..... 91

**КОЛПАКОВ В.**

Детермінація адміністративного примусу в сфері правоохоронної діяльності ..... 94

**КОМЗЮК А, САЛМАНОВА О.**

Деякі проблеми забезпечення прав і свобод громадян у період дії правового режиму воєнного стану ..... 100

**КРАЙНІЙ П.**

Адміністративно-правове регулювання участі громадськості щодо їх взаємодії з центральними органами виконавчої влади у безпековому секторі в умовах дії воєнного стану ..... 105

**КРЕМОВА Д.**

Адміністративна діяльність правоохоронних органів: підходи до визначення поняття ..... 110

**КУРІННИЙ Є.**

Військовий обов'язок жінок: особливості першого етапу реалізації в реаліях України ..... 112

**ЛЕГЕЗА Ю.**

Нормативно-правове та організаційне забезпечення функціонування публічних інформаційних сервісів у сфері охорони довкілля ..... 116

**ЛУЦІВ О.**

Булінг українських біженців: питання адміністративно-правової протидії ..... 119

**МАКАРЕНКОВ О.**

Правові закономірності організаційної дисфункції конфлікту інтересів ..... 123

**МЕЛЕНКО О.**

Доктринальні та нормативні аспекти патронатної служби в органах місцевого самоврядування ..... 127

**МИХАЙЛЮК В.**

Реформування адміністративної відповідальності неповнолітніх ..... 130

**МОЙСІЄЦЬ Н.**

Самочинне будівництво в умовах воєнного стану та в післявоєнний період в Україні ..... 132

**ОНІЩИК Ю.**

Судова практика вирішення податкових спорів в умовах воєнного стану ... 136

**ПАВЛЕНКО В.**

Правове регулювання передачі, примусового відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану ..... 140

**ПОГРЕБНЯК Б.**

Доступність безоплатної правової допомоги в умовах воєнного стану ... 144

**ПОЛАТ І.**

Булінг у період дії правового режиму воєнного стану ..... 148

**ПОЛІТАНСЬКИЙ В.**

Трансформація онлайн-порталів державних послуг електронного урядування в умовах воєнного стану ..... 151

**ПОЛЯКОВ Р.**

Деякі питання, що виникають під час підготовчого засідання у справі про банкрутство (неплатоспроможність) ..... 159

**ПРИЙМАЧЕНКО Д.**

Удосконалення митних процедур щодо ввезення в Україну промислового обладнання під час воєнного стану ..... 163

**ПРОКОПЕНКО А.**

Виконавчі провадження в адміністративних справах під час дії режиму воєнного стану та їх місце в системі правопорядку України ..... 165

**РОМАНЮК І.**

Еволютивне тлумачення Європейської конвенції з прав людини у практиці Конституційного Суду України ..... 169

**Рябченко В.**

Забезпечення ефективності процесуальних форм захисту права на підприємництво в адміністративних судах ..... 172

**СВІДЕНКО А.**

Новітні суб'єкти публічної політики у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб ..... 174

**СОКОЛЕНКО Д.**

Забезпечення дотримання правил паркування та стоянки автомобільних транспортних засобів під час війни ..... 176

**СОЛОМАХА А.**

Вплив викликів воєнного часу на сферу адміністративних послуг в Україні ..... 178

**СОПІЛКО І.**

Інформаційна безпека України в період дії правового режиму воєнного стану ... 181

**ТИМОШЕНКО В.**

Джерела права та законодавство про адміністративне судочинство: теоретико-правовий аспект ..... 186

**ТИМОШЕНКО Я.**

Аналіз законодавчого закріплення принципу політичної неупередженості у службовому праві ..... 189

**ТИТАРЕНКО М.**

Інформаційно-комунікативна діяльність правоохоронних органів: поняття та сутність ..... 193

**ФЕДОРЕНКО Є.**

Розвиток законодавчого забезпечення транспарентності діяльності суб'єктів кадрового забезпечення адміністративних судів ..... 196

**ЦЬОМЕНКО А.**

Перспективи удосконалення захисту персональних даних громадян на основі сучасних інформаційних технологій ..... 198

**ЧАЛАБІЄВА М.**

Цифрова трансформація концепції електронної держави в умовах війни ... 202

**ЧЕЧЕНКО К.**

Принцип доброчесності державної служби України як складова міжнародних та європейських правових стандартів поведінки публічних (державних) службовців ..... 205

**ШАРАЯ А.**

Адміністративний примус в діяльності Національної поліції України в умовах воєнного стану ..... 209

**ШЕВЯКОВ М.**

Правосуб'єктність Національної поліції під час профілактики правопорушень у сфері громадського порядку і громадської безпеки ..... 213

**ШТЕФЮК О.**

Нормативно-правове закріплення публічно-сервісних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах ..... 216

**ЮРКОВ Е.**

Трансформація законодавства України в період дії правового режиму воєнного стану та у післявоєнний час ..... 220

**ЮЩИК О.**

Правові аспекти застосування помилування в кримінальному праві ..... 223

**ЯЇЦЬКА Д.**

Нормативно-правове регулювання та практика застосування інструментів е-демократії: виклики воєнного стану в Україні ..... 227

**GRAUR Oleg,**  
doctorand,  
Universitatea de Stat din Moldova  
oleg.graur@mai.gov.md

**GRAUR Oleg,**  
PhD student,  
State University of Moldova

## IMPACTUL POLITICILOR PUBLICE NAȚIONALE ASUPRA SPORIRII EFICIENȚEI ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

### THE IMPACT OF NATIONAL PUBLIC POLICIES ON INCREASING THE EFFICIENCY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITY

#### Summary

*In this article we aim to clarify the central concepts for understanding public policies: what are they, what problems will the state focus on to solve them, what are the main approaches to the public policy process, what are the stages of such a process and, last but not least, how can the state achieve its goals. All these to argue the categorical syllogism, according to which public policies are one of the factors influencing the efficiency of public administration.*

*Based on these needs, the article is structured in four main parts:*

*1. Presentation of basic concepts – aims to bring the first conceptual clarifications on the issue of public policies and describe the main approaches to them.*

*2. Analysis of the public policy cycle – or the stages that a problem follows, ideally, from the identification stage to the solution stage.*

*3. The complex issue of public policy instruments is addressed – ie how the state can achieve its set objectives.*

*4. It covers the field of planning, elaboration, approval, implementation, monitoring and evaluation of public policy documents within the public administration of the Republic of Moldova.*

*Finally, we present some conclusions regarding the role of public policies as one of the factors influencing the efficiency of public administration.*

**Keywords:** *Public policies, public administration, efficiency of public administration, European Union.*

Importanța politicilor publice în trasarea direcțiilor de activitate a instituțiilor statului, a administrației sale publice centrale și locale este de netăgăduit.

Cu regret, adesea asistăm la situații când principiile formulate în documentele oficiale sunt neglijate sau „uite” îndată ce puterea politică suferă schimbări.

În articolul de față ne propunem să facem o incursiune științifică pe

dimensiunea teoretică a impactului politicilor publice asupra activității administrației publice, la general, și asupra eficientizării activității sale, în mod special.

În literatura de specialitate găsim definite politicile publice într-o varietate de moduri, ca fiind, „declarații de intenție, programe cu scopuri clar definite, reguli generale care vizează deciziile viitoare ale guvernului, un anumit tip de acțiune, consecințe ale unei acțiuni sau inacțiuni sau chiar toate activitățile guvernului» [16, p. 28].

Într-o altă opinie, politicile publice sunt privite ca „o formă de cercetare aplicată, realizată pentru a obține o înțelegere mai bună a unor chestiuni socio-tehnice și oferi soluții pentru problemele existente. În încercarea de a aduce știința modernă și tehnologia pentru a rezolva problemele societății, analiza politicilor publice se preocupă de identificarea unor căi de acțiune, generând informații și aducând argumente asupra beneficiilor adoptării unei politici, permițând decidentului să ia cea mai bună decizie posibilă» [23, p. 5].

O definiție mai complexă este dezvoltată de cercetătorul Lynn, în opinia căruia „Politicile publice pot fi caracterizate ca rezultatul unui proces difuz de interacțiune a unor indivizi aparținând unor grupuri mici, aflate într-un cadru dominat de organizații formale. Aceste organizații formale, funcționează într-un sistem al instituțiilor politice, al regulilor și practicilor toate influențate de valorile societale și culturale» [16, p. 239].

Uneori, politicile publice sunt descrise drept „un curs de acțiune orientat în vederea atingerii unui anumit scop urmat de către un actor (public) în abordarea unei probleme de interes» [8, p. 5-6].

Fără a diminua din aspectele științifice și practice ale definițiilor prezentate mai sus, totuși ne raliem la definiția prin care politicile publice sunt definite prin recurgerea la conținutului său, trăsăturilor sale definitorii.

În acest sens, ar fi relevantă opinia savanților Meny și Thoenig, care caracterizează o politică publică prin 5 aspecte esențiale [19]:

1. Un conținut – elementele ce constituie substanța sa;
2. Un program – un ansamblu de acte (măsuri pe care le propune) articulate în jurul anumitor axe (scopuri și obiective de atins);
3. O orientare normativă (o expresie a finalităților și preferințelor în legătură cu o anumită problemă);
4. Factorul coercitiv (puterea de constrângere);
5. Resortul social (publicul care va fi afectat de adoptarea politicii respective).

Analiza minuțioasă a politicilor publice, cu referire la administrația publică, a relevat existența unui dualism de reglementare.

Astfel, pe de o parte, documentele de politici publice vizează direct autoritățile publice – în sens că se referă la anumite aspecte de reformare și modernizare a acestor autorități. Iar pe de altă parte, anumite politici publice pun în seama autorităților publice atribuții privind realizarea de acțiuni concrete.

Prin urmare, în primul caz asistăm la rolul oarecum pasiv al autorităților



publice, iar în al doilea caz, suntem în prezența unui rol activ și a inițiativei solicitate din partea autorităților publice.

De fapt, în articolul de față ne propunem să clarificăm conceptele centrale pentru înțelegerea politicilor publice: ce sunt acestea, asupra căror probleme se va apleca statul pentru a le rezolva, care sunt principalele abordări privind procesul de politici publice, care sunt etapele unui astfel de proces și, nu în ultimul rând, cum poate statul să-și îndeplinească obiectivele. Toate acestea pentru a argumenta silogismul categoric, conform căruia politicile publice reprezintă unul din factorii de influență a eficienței administrației publice.

Pornind de la aceste necesități, articolul este structurat în patru mari părți:

1. Prezentarea concepțiilor de bază - urmărește să aducă primele clarificări conceptuale privind problema politicilor publice și să descrie principalele abordări asupra acestora.

2. Analiza ciclului de politici publice - sau etapele pe care o problemă le urmează, în mod ideal, de la stadiul de identificare la cel de soluționare.

3. Este abordată problema complexă a instrumentelor de politică publică - adică modul în care statul poate să-și ducă la îndeplinire obiectivele fixate.

4. Vizează domeniul planificării, elaborării, aprobării, implementării, monitorizării și evaluării documentelor de politici publice în cadrul administrației publice din Republica Moldova.

Articolul științific se încheie cu formularea unor concluzii care generalizează cele mai importante aspecte abordate privind rolul politicilor publice drept unul din factorii de influență a eficienței administrației publice.

Administrația publică este responsabilă cu livrarea unui număr ridicat de bunuri și servicii către cetățeni, de aceea modul în care acestea sunt livrate, în ce măsură ele răspund nevoilor cetățenilor sau în ce măsură se ridică la un anumit standard de calitate **reprezintă subiecte de interes pentru studiul criteriilor de apreciere și a factorilor de influență a eficienței administrației publice.**

Politicile publice, în general, încorporează întreaga activitate desfășurată de administrație pentru a-și îndeplini rolul de susținere și dezvoltare a societății. În termeni simpli, politicile publice sunt ceea ce guvernul decide să facă sau să nu facă (în legătură cu o anumită chestiune sau problemă) [25, p. 42].

Problema centrală este în ce măsură administrația e implicată în procesul de politici publice, cu un rol mai important decât cel de simplu executant, și ce anume ar trebui să ofere domeniul politicilor publice guvernului în general? Astfel au apărut două mari abordări privind studiul politicilor publice.

O primă abordare a fost cea a politologilor, sau abordarea științelor politice (*political public policy school*), care considerau că domeniul politicilor publice trebuie să fie axat în special pe rezultate și rezolvarea problemelor. Aceștia considerau că politicile publice sunt strâns legate de domeniul științelor politice și ele ar trebui să acorde atenție sporită modului în care pot fi rezolvate problemele reale ale societății – din domeniul sănătății, educației, apărării, social etc. – și nu să încerce să propună modele teoretice abstracte cu caracter

normativ. Teoreticienii politicilor publice (în abordarea politică) sunt interesați de rezultatele și impactul unei politici, de modul în care interacțiunile politice determină un anumit eveniment sau efect, de arii precum sănătate, educație, susținere socială, probleme de mediu, mult mai mult decât aplicarea unor metode statistice sau matematice care să constituie o bază teoretică pentru activitatea guvernului [10, p. 130].

Cealaltă abordare, este cea a analizei politicilor (*public policy analysis*) care încearcă să construiască modele care să explice procesul de politici publice punând accentul în special pe luarea deciziei și formarea politicilor publice, utilizând modele matematice și calculul statistic pentru acest lucru [10, p. 129]. Thomas Dye sintetizează foarte clar diferența dintre politicile publice și analiza politicilor publice: «politicile publice reprezintă orice alege guvernul să facă sau să nu facă, în timp ce analiza politicilor publice e preocupată de ce face guvernul, de ce o face și care sunt efectele acestor acțiuni [4, p. 1].

Este evident că nu putem oferi o definiție general valabilă a politicilor publice, așa cum nici administrația publică nu are o definiție universală. Fiind un domeniu interdisciplinar cu rădăcini atât în științele sociale cât și în matematică, statistică sau economie, definițiile variază în funcție de pregătirea celor care realizează acest demers. În literatura de specialitate găsim definite politicile publice într-o varietate de moduri, ca fiind, „declarații de intenție, programe cu scopuri clar definite, reguli generale care vizează deciziile viitoare ale guvernului, un anumit tip de acțiune, consecințe ale unei acțiuni sau inacțiuni sau chiar toate activitățile guvernului» [16, p. 28].

Din perspectiva analizei politicilor publice, scopul cercetării în sfera politicilor publice este de a furniza informații precise și utile privind procesul decizional [22, p. 10]. În acest sens, Quade [23, p. 5] vede politicile publice ca «o formă de cercetare aplicată, realizată pentru a obține o înțelegere mai bună a unor chestiuni socio-tehnice și oferi soluții pentru problemele existente. În încercarea de a aduce știința modernă și tehnologia pentru a rezolva problemele societății, analiza politicilor publice se preocupă de identificarea unor căi de acțiune, generând informații și aducând argumente asupra beneficiilor adoptării unei politici, permițând decidentului să ia cea mai bună decizie posibilă». După cum observăm, accentul se pune în special pe metode de cercetare și știință în procesul decizional și implicit aplicarea unor modele matematice sau statistice pentru a analiza activitatea guvernului.

Cu totul alta este definiția dată de Lynn [16, p. 239] care pune accentul pe interacțiunea politică din care se naște un proiect de politică publică: «Politicile publice pot fi caracterizate ca rezultatul unui proces difuz de interacțiune a unor indivizi aparținând unor grupuri mici, aflate într-un cadru dominat de organizații formale. Aceste organizații formale, funcționează într-un sistem al instituțiilor politice, al regulilor și practicilor toate influențate de valorile societale și culturale».

Pe scurt, abordarea politică – *political public policy* – vede politicile publice ca un rezultat al actului de guvernare în timp ce analiza politicilor publice

reprezintă abordarea formală și empirică în scopul descrierii procesului și dezvoltării unor modele de analiză [10, p. 130]. O definiție integratoare ar fi cea a lui James Anderson care descria politicile publice drept «un curs de acțiune orientat în vederea atingerii unui anumit scop urmat de către un actor (public) în abordarea unei probleme de interes» [9, p. 5–6].

O politică publică se caracterizează prin 5 aspecte esențiale [19]:

- Un conținut – elementele ce constituie substanța sa;
- Un program – un ansamblu de acte (măsuri pe care le propune) articulate în jurul anumitor axe (scopuri și obiective de atins);
- O orientare normativă (o expresie a finalităților și preferințelor în legătură cu o anumită problemă);
- Factorul coercitiv (puterea de constrângere);
- Resortul social (publicul care va fi afectat de adoptarea politicii respective).

Există o serie de modele ale politicilor publice care diferă prin accentul pe care îl pun pe anumite elemente ale acestora. Rolul acestora este de a clarifica relațiile existente între diferiții actori implicați în procesul de politici publice și a ne oferi o imagine asupra modului în care poate fi percepută relația dintre individ și stat (implicit și administrație), aceasta fiind sursa apariției problemelor care conduc spre proiecte de politică publică.

Modelul instituțional. Acest model pune accentul pe rolul instituțiilor publice ca și factor determinant în identificarea problemelor de rezolvat, în procesul decizional și în final, în implementarea politicilor. Premisa de la care se pornește este că o politică nu devine publică, decât în momentul în care este adoptată și pusă în aplicare de către instituții guvernamentale. Caracterul public al politicilor este cel care le distinge de orice alt program care are ca scop tot rezolvarea unei probleme, iar acest caracter derivă din intervenția instituțiilor publice: • Instituțiile publice acordă *legitimitate* politicilor publice; • Instituțiile oferă un *caracter universal* politicilor publice - sunt adresate societății ca întreg (politicile unei organizații private se adresează doar anumitor categorii de clienți); • Instituțiile transferă *puterea coercitivă* politicilor, statul fiind singurul care deține monopolul utilizării legitime a forței coercitive (acest lucru permite implementarea politicii și garantează respectarea sa).

Modelul Procesual. Acest model se focalizează pe procesul de politici publice ca factor determinant. În acest fel, teoreticienii au încercat să grupeze diverse elemente și activități într-o succesiune logică temporală care să descrie cât mai precis procesul. Etapele sale sunt [20]: • *Identificarea problemei* - orice politică publică are la bază o problemă de interes public pe care dorește să o rezolve. Definiția se realizează prin implicare, diverselor grupuri din cadrul societății, care încearcă să își promoveze interesele, astfel încât problemele lor să fie incluse pe agenda publică a instituțiilor. Ajunse aici problemele devin de interes public. • *Identificarea unor criterii de evaluare* - aceste criterii permit în faza următoare selectarea unei alternative și mai târziu evaluarea rezultatelor și impactului politicii odată implementată. Nu în ultimul rând, ele

oferă un ajutor semnificativ în *formularea* problemei de politică publică (scop, obiective, instrumente, efecte așteptate). • *Identificarea alternativelor* - odată cunoscute, scopul, obiectivele și efectele scontate ale politicii este posibilă generarea de alternative pentru a atinge acest deziderat. • *Evaluarea alternativelor și selectarea unei alternative* - practic, în această fază vorbim despre luarea deciziei care poate îmbrăca o multitudine de forme. Odată selectată alternativa, sunt identificate instrumentele și instituțiile ca vor fi implicate în faza următoare (implementare). • *Implementare* – punerea în practică a alternativei selectate prin intermediul instituțiilor publice. • *Evaluare* – monitorizare și evaluare a procesului de implementare, dar mai ales a rezultatelor și impactului politicii aplicate. Evaluarea trebuie să ofere un răspuns la întrebarea: În ce măsură politica și-a atins scopul și a avut efectele scontate?

Cea mai frecvent asumată abordare a politicilor publice este cea a asimilării procesului politicilor publice unui ciclu care presupune parcurgerea mai multor etape. În variantă simplă, ciclul de politici publice implică: 1. Stabilirea agendei; 2. Definirea problemei; 3. Analiza alternativelor și luarea deciziei; 4. Implementarea deciziei; 5. Evaluarea și monitorizarea implementării.

Potrivit lui Kingdon [12] agenda publică reprezintă lista subiectelor sau problemelor cărora reprezentanții guvernamentali le acordă atenție la un moment dat. Din setul de subiecte sau probleme cărora oficialii le-ar putea acorda atenție, ei selectează doar o parte din probleme. Nu orice problemă din cadrul societății civile va ajunge să devină un proiect de politică publică.

Anthony Downs propune un model relevant pentru a înțelege modul în care interesul publicului influențează intrarea pe agenda publică a unei probleme [3]: 1. *Existența problemei* - existența unei condiții sociale indezirabile care nu a captat încă atenția publică, 2. *Descoperirea problemei* - un eveniment dramatic catalizează atenția publică care naște entuziasmul necesar pentru a rezolva problema, 3. *Recunoașterea costului necesar schimbării* - publicul conștientizează costurile pe care le presupune rezolvarea problemei, 4. *Scăderea interesului public* - publicul devine dezinteresat, plictisit sau își îndreaptă atenția spre o nouă problemă, 5. *Dispariția sau faza post-problemă* - chiar dacă nu a fost rezolvată, problema a ieșit de pe agenda publică.

Definirea problemei. În această etapă, problema este analizată în termeni de cauze și obiective urmărite. Etapa în sine este crucială întrucât în absența unei definiții corecte a problemei și conturării unor obiective clare, recomandările propuse pentru soluționarea problemei vor fi nepotrivite. Spre exemplu, dacă definim problema educației drept o problemă doar de finanțare, atunci vom gândi soluții care să aducă mai mulți bani în sistem, însă vom tinde să ignorăm aspecte precum curricula, metodologie de evaluare, implicarea mediului de afaceri și a părinților în procesul decizional etc.

Analiza alternativelor și luarea deciziei. La acest nivel, persoanele

implicate în procesul de politici publice vor avansa mai multe posibile alternative la problema avută în vedere pentru a atinge obiectivele fixate în etapa anterioară. Cum arareori o problemă are o singură cauză, pot fi formulate multiple alternative de soluționare, concurențiale sau complementare. Procesul de alegere (sau procesul decizional) este unul cheie în întreg procesul de politici publice pentru că în această etapă au loc cele mai ample negocieri între diverșii actori implicați în procesul de politici publice.

Implementarea este procesul de punere în aplicare a unei decizii de politică publică, transpunerea unui mandat legal, în directive de program și identificarea structurilor instituționale care să le pună în aplicare [25, p.55]. Programul de politică publică este modalitatea prin care se obțin rezultatele care în ultimă instanță vor duce la îndeplinirea obiectivelor politicii. Pressman și Wildavsky definesc implementarea ca «un proces de interacțiune între setarea scopurilor și identificarea instrumentelor necesare pentru a le pune în practică», continuând, «este da asemenea abilitatea de a crea legături cauzale pentru a obține rezultatele dorite» [21]. Observăm că punctul central al implementării, în această accepțiune, este legătura care trebuie să existe între scopurile proiectului de politică publică și rezultatele acestuia. Etapa de implementare are o latură politică puternică, deoarece definirea scopului se realizează de către sfera politică, iar apoi tot politicul decide *cine* primește, *ce* primește, *când* și *cum* primește din partea guvernului [25, p. 58].

Responsabilitatea pentru managementul implementării revine de regulă sferei administrative, acelor instituții care trebuie să transpună scopurile și obiectivele în bunuri și servicii publice. Succesul depinde de disponibilitatea factorilor decizionali de a înțelege și ține cont de motivațiile și resursele actorului responsabil cu implementarea pentru a crește șansele de succes a proiectului de politică.

Evaluarea reprezintă examinarea sistematică a activităților realizate de guvern pentru a determina efectele acestor activități atât pe termen scurt (evaluarea rezultatelor), cât și pe termen mediu și lung (evaluarea impactului) [25, p.59]. Evaluarea implementării vizează modul în care o politică publică a fost pusă în practică și efectele acestei acțiuni. Este o etapă fundamentală deoarece indică *gradul de succes* al unei politici publice. Intențiile bune nu sunt întotdeauna materializate în rezultate pe măsură, evaluarea fiind cea care ne oferă informațiile necesare pentru a stabili în ce măsură intențiile - scopurile și obiectivele propuse – s-au materializat - au fost sau nu obținute rezultatele scontate; s-a rezolvat problema adresată de politica publică.

Evaluarea unei politici se poate realiza în mai multe momente temporale, astfel încât întreaga activitate să aibă un caracter continuu. Weimer și Vining propun următoarea structură pentru continuum-ul evaluării [29, p. 368-369]: • *Evaluarea ex-ante* – această etapă presupune analiza problemei, a criteriilor decizionale, a alternativelor, punctelor pro și contra, estimarea rezultatelor așteptate, precum și măsurile necesare pentru implementare. Ea poate oferi

indicii asupra unor neconcordanțe sau lipsuri care au scăpat atenției în cadrul etapei decizionale. • *Monitorizarea* - are un caracter continuu și se realizează pe parcursul etapei de implementare având ca scop înregistrarea schimbărilor survenite în punctele cheie ale proiectului, permițând ajustarea și adaptarea sa la realitățile socio-economice existente. Permite identificarea unor schimbări ce pot apărea chiar în cursul implementării. • *Evaluarea ex-post* - vizează rezultatele implementării proiectului de politică publică identificând în ce măsură obiectivele au fost realizate. Aceasta se finalizează de regulă cu un raport prin care se formulează recomandări cu privire la viitorul politicii.

Evaluarea rezultatelor este un proces pe cât de important și necesar, pe atât de dificil de realizat mai ales în sectorul public datorită unor dificultăți inerente acestui sector: • *Lipsa unor criterii de performanță* clare și obiective (performanța, în cazul în care e definită, e definită diferit în funcție de interesele fiecărui actor implicat în proces); • *Existența unor scopuri și obiective contradictorii* - unele politici publice sunt imposibil de evaluat prin utilizarea unor criterii precum eficiența sau eficacitatea; raportarea rezultatelor la costuri financiare nu e un instrument util întotdeauna (spre exemplu, inițiativa construirii unui spital oncologic nu ar fi transpusă în practică deoarece din punct de vedere economic costurile ar fi mai mari decât beneficiile - majoritatea pacienților nu se vor însănătoși niciodată); • *Autoritatea fragmentată și dispersia responsabilităților într-o structură complexă* îngreunează activitatea de evaluare. Evaluarea activității unui număr ridicat de organizații implicate în implementare, care au de multe ori responsabilități diferite și neclare și pentru care asumarea acestor responsabilități este dificilă; • *Dificultăți de comunicare* - structura complexă și multitudinea de niveluri intra organizaționale, cât și relația de interdependență organizațională între toate organizațiile implicate în proces, îngreunează comunicarea și colectarea informațiilor necesare unei evaluări obiective, • *Implicarea politică* poate reprezenta o piedică atât la nivelul realizării efective a evaluării - dacă politica publică nu a avut succesul scontat, decidenții politici vor încerca să evite evaluarea rezultatelor care ar putea constitui un risc pentru capitalul lor politic - ori la nivelul manipulării rezultatelor - încercarea de a prezenta doar aspectele pozitive ale politicii minimizând costurile implicate.

Cu referire la Republica Moldova, urmează să menționăm că anul 2020 aduce modificări de substanță în ceea ce privește regimul juridic al documentelor de politici publice. Astfel, este publicată și intră în vigoare **Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.386 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.**

Prin acest act normativ a fost aprobat Regulamentul cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice [7, pct.1].

Ținem să menționăm că, prin Hotărârea Guvernului nr.386/2020 se abrogă Hotărârea Guvernului nr.33/2007 cu privire la regulile de elaborare și

cerințele unificate față de documentele de politici [7, pct. 5].

Având în vedere faptul că de la aplicarea prevederilor respectivei hotărâri de Guvern nu s-a împlinit încă nici un de zile, este complicat de a face anumite concluzii cu referire la atingerea scopului și obiectivelor propuse de noua reglementare.

În fine, documentul de politici publice de ultimă oră este **Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030**. Într-o perspectivă apropiată ne propunem o examinare detaliată a principalelor prevederi ale acestei Strategii. În special, vom ține să evidențiem în ce măsură respectiva Strategia aduce noutăți de substanță în ceea ce privește modernizarea procesului de eficientizare a activității administrației publice din Republica Moldova.

### Bibliografie

1. Appleby, P., *Policy and Administration*, Tuscalosa, University of Alabama Press, 1949.
2. Delbecq, A., Van de Ven, A., Gustavson, D., *Group Techniques for Program Planning: A Guide to Nominal Group and Delphi Processes*, Glensview, Ill., Scott, Foresman, 1975
3. Downs, A., *Up and Down with Ecology - The Issue Attention Cycle*, Public Interest, 28, 1972.
4. Dye, T., *Policy Analysis*, Tuscalosa, University of Alabama Press, 1976.
5. Gortner, H.F., Mahler, J., Nicholson J. B., *Organization Theory. A Public Perspective*, Belmont CA, Wadsworth Group, 1997.
6. Hood, C., Margetts, H., *The Tools of Government in the Digital Age*, London: Palgrave Macmillan, 2007.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.386 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.153-158 din 26.06.2020. art.509.
8. Howlett, M., Ramesh, M., Perl, A., *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*, Toronto: Oxford University Press, 2009.
9. Howlett, M., Ramesh, M., *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press, 1995.
10. Hughes, O.E., *Public Management and Administration. An Introduction*, 2<sup>nd</sup> ed, Hampshire, New York, Palgrave, 1998.
11. Jones, C.O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2<sup>nd</sup> ed., North Scituate, MA, Duxbury Press, 1977.
12. Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. New York, harper Collins College Publishers, 1995.
13. Laswell, H.D., *A Preview of Policy Science*, New York, Elsevier, 1971.
14. Lindblom, C.E., „Still Muddling, Not yet through», 1979, *Public Administration Review*, Vol. 39, pp. 517-526.

15. Lindblom, C.E., „*The Science Of ,Muddling Through*», 1959, *Public Administration Review*, Vol. 19, pp. 79-88.
16. Lynn, L., *Managing Public Policy*, Boston, Little Brown, 1987.
17. March, J., Olsen, J., (eds), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Norway, Universitetsforlaget, 1976.
18. March, J., Olsen, J., *Garbage Can Models of Decision Making in Organizations*, în March J., Weissinger-Eabylon R.,(eds), *Ambiguity and Command*, White Plains, New York, Pitman, 1986.
19. Meny, Y., Thoenig, J.C., *Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.
20. Patton, C.V., Sawicki D. S., *Basic Methods of Policy and Planning*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1986.
21. Pressman, J., Wildavsky, A., *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.
22. Putt, A.C., Springer, J.F., *Policy Research: Concepts, Methods and Appreciations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1989.
23. Quade, E.S., *Analysis for Public Decisions*, 2<sup>nd</sup> ed., New York, Elsevier, 1982.
24. Sîmboteanu Aurel. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Ed. CEP USM. Chișinău, 2013. 327 p.
25. Shafritz, J.M., Russell, E.W., Borick, C.P., *Introducing Public Administration*, 5<sup>th</sup> ed., New York, Pearson Longman, 2007.
26. Simon, H., *Models of Bounded Rationality: Empirically grounded economic reason*, Vol. 3, MIT, 1997.
27. Simon, H., *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, New York: Wiley, 1957.
28. Thaler, R.H., Sunstein, C.R., „*Nudge*», Yale University press, New-Haven, 2008.
29. Weimer, D.L., Vining, A.R., *Policy Analysis. Concepts and Practices*, New Jersey, Prentice Hall, 1989.

**GUȘTIUC Andrei,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar*  
*Cercetător științific coordonator în cadrul Institutului de Cercetări*  
*Juridice, Politice și Sociologice al Universității de Stat din Moldova*  
*agustiuc@yahoo.com*

**GUȘTIUC Ludmila,**  
*doctorandă, lector-asistent universitar*  
*Cercetător științific în cadrul Institutului de Cercetări Juridice, Politice și*  
*Sociologice al Universității de Stat din Moldova*  
*lgustiuc@yahoo.com*



**GUSTIUC Andrei,**  
*doctor of Law, associated professor  
 Coordinating scientific researcher within the Institute for Legal,  
 Political and Sociological Research from the State University of Moldova*

**GUSTIUC Ludmila,**  
*PhD student, assistant lecturer  
 Scientific researcher within the Institute for Legal,  
 Political and Sociological Research from the State University of Moldova*

## **TRANSPUNEREA PREVEDERILOR CONVENȚIEI DE LA TROMSO – IMPERATIV IMEDIAT PENTRU REPUBLICA MOLDOVA**

### **TRANSPOSITION OF THE PROVISIONS OF THE TROMSO CONVENTION – IMMEDIATE IMPERATIVE FOR THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

#### **Summary**

*The issue addressed in this article revolves around the following constitutional legal aspects: 1. Referral to the Constitutional Court of the Republic of Moldova No. 118g/2020 regarding the exception of unconstitutionality of articles 4 paragraph (2), 7 paragraph (2) letter c), 8 paragraph (1) and 11 paragraph (1) point 3 of Law no. 982 of 11 May 2000 on access to information (access to personal information). 2. Decision of the Constitutional Court of the Republic of Moldova No. 3 of January 14, 2021 regarding the exception of unconstitutionality of articles 4 paragraph (2), 7 paragraph (2) letter c), 8 paragraph (1) and 11 paragraph (1) point 3 of Law no. 982 of May 11, 2000 on access to information (access to personal information) (Report No. 118g/2020). 3. The Constitution of the Republic of Moldova - to what extent does the right to access to information is guaranteed? 4. Is the Constitutional Court of the Republic of Moldova a guarantor of compliance with the provisions of the legislation regarding access to information of public interest? 5. Law no. 982 of 11.05.2000 on access to information - is it able to ensure an adequate legal framework regarding the realization of the constitutional right of access to information? The final conclusion, formulated as a recommendation, is as follows: We come with a recommendation – to develop a new draft Law on access to information. The significance of this new law would consist in the fact that it will be based on the provisions of the Council of Europe Convention on access to official documents, abbreviated - the Tromso Convention of 18.06.2009.*

**Keywords:** *Constitution of the Republic of Moldova, access to information, information of public interest, Tromso Convention.*

Republica Moldova dispune de un cadru legal privind reglementarea accesului la informație. Este el unul perfect, sau lacunar? Din considerente de

ordin practic, dar și teoretic, considerăm că, există carențe pe dimensiunea asigurării accesului la informație de interes public.

În acest sens, problematica abordată în acest articol se axează pe următoarele aspecte juridice de ordin constituțional:

1.Sesizarea Curții Constituționale a Republicii Moldova Nr.118g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 4 alin.(2), 7 alin.(2) lit.c), 8 alin.(1) și 11 alin.(1) pct.3 din Legea nr.982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație (accesul la informație cu caracter personal).

2.Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova Nr.3 din 14 ianuarie 2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 4 alin.(2), 7 alin.(2) lit.c), 8 alin.(1) și 11 alin.(1) pct.3 din Legea nr.982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație (accesul la informație cu caracter personal) (Sesizarea Nr.118g/2020).

3.Constituția Republicii Moldova – în ce măsură consacră și apară dreptul la acces la informație?

4.Este Curtea Constituțională a Republicii Moldova un garant al respectării prevederilor legislației cu privire la accesul la informație de interes public?

5.Legea nr.982 din 11.05.2000 privind accesul la informație – este ea capabilă să asigure un cadru legal adecvat privind realizarea dreptului constituțional de acces la informație?

Concluzia finală, ambalată sub formă de recomandare este următoarea:

Venim cu o recomandare – de a elabora un nou **proiect de Lege privind accesul la informație**. Semnificația acestei noii legi ar consta în faptul că ea se va baza pe prevederile Convenției Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, denumită prescurtat – **Convenția de la Tromso din 18.06.2009**.

În cele ce urmează, vom stăruii în a cerceta problematica abordată și a aduce argumente întru susținerea ideii privind necesitatea stringentă de transpunere în legislația Republicii Moldova a prevederilor Convenției Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (Tromso, 18 iunie 2009).

Accesul la informațiile oficiale constituie un drept fundamental al persoanei de a fi informat, o modalitate de control asupra activității autorităților/instituțiilor publice, gestionării banilor publici, de stimulare a formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic [20, p.65].

Trebuie de menționat că accesul la informații are drept scop următoarele [17, p. 59–75]:

- a) crearea cadrului normativ general al accesului la informațiile oficiale;
- b) eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice;
- c) stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic.

Din punct de vedere juridic, dreptul la informație și libertatea de exprimare reprezintă drepturi social politice fundamentale într-o societate democratică. Cele două se află într-o strânsă interdependență și, de asemenea, sunt într-o legătură și corelare cu evoluția societății în ansamblu.

Dreptul la informație, reprezintă un drept fundamental al omului, garantat de legislația internațională și care a fost transpus și în legislația Republicii Moldova. În principal, literatura de specialitate a abordat dreptul la informație din perspectiva furnizării unor informații de interes public, la care cetățeanul este îndreptățit să aibă acces.

O abordare a acestui drept fundamental este necesar a fi făcută din toate perspectivele: dreptul la informație științifică, administrativă, culturală, economică, etc.

Din punct de vedere juridic, dreptul la informație și libertatea de exprimare reprezintă drepturi social politice fundamentale într-o societate democratică. Cele două se află într-o strânsă interdependență și, de asemenea, sunt într-o legătură și corelare cu evoluția societății în ansamblu.

Deși dreptul la informație este un drept fundamental, modul de exercitare a acestui drept comportă, la rândul său, și îndatoriri ori responsabilități și poate fi supus unor restrângeri. Restrângerile trebuie să fie expres prevăzute de lege și limitate la atingerea scopului pentru care se impun, respectiv securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.

Un aspect aflat în discuție, în societățile cu tradiție democratică, este cel al transparenței instituțiilor publice.

Atunci când ne referim la subiectul transparenței instituționale există abordări diferite privind dreptul la informație: în S.U.A. se consideră că aceste drepturi sunt prevalente drepturilor individuale, fapt care este ilustrat de legislația anglo – saxonă. În schimb, majoritatea sistemelor de drept franco – german reglementează o situație de echilibru, în care drepturile sunt susceptibile de îngrijiri, cu condiția ca restrângerea exercițiului dreptului să fie bine determinată, „necesară într-o societate democratică».

La nivel mondial, organizațiile internaționale și societatea civilă, recunosc importanța dreptului de acces la informație (cunoscut și sub denumirea „dreptul de ști» – right to know /droit de savoir).

Doar existența ipotetică a acestui drept, prin crearea unei prevederi legislative, nu este suficientă, ci este cel puțin la fel de important modul în care se face, în practică, accesul la informație și dacă limitările acestui drept sunt conforme cu jurisprudența și practicile europene.

Informația are un rol foarte important în toate domeniile vieții sociale și este necesar să se urmărească transmiterea ei, pe cât posibil, nealterată. Puterea informației este recunoscută, iar modul în care aceasta este folosită poate conduce la progresul social, dar poate provoca, prin folosirea ei

malițioasă, și „atitudini nefavorabile față de instituții și un declin al încrederii acordate guvernelor».

Sfera dreptului la informație a cunoscut o amplă evoluție, în ultimii ani, ceea ce a condus la diversificarea și multiplicarea categoriilor de informații care prezintă interes pentru cetățean.

Legislația internațională, europeană și națională a evoluat, în sensul că stipulează *tot mai multe obligații de a informa, în diverse domenii de activitate* și, deși prevederile constituționale și legea specială nu au fost puse în acord cu evoluția socială, au fost adoptate diverse acte normative (specifice fiecărui domeniu de activitate), care stabilesc în sarcina autorităților, a organismelor colective, a organismelor de management, a angajatorilor etc., obligația de a informa (din oficiu) sau de a furniza anumite informații (la cerere), *ceea ce a consfințit, în practică, garantarea mai largă a dreptului la informație.*

Totodată, nevoia recunoscută de informație **nu trebuie să se transforme în exces** de informație, iar „libertatea informației, în libertatea dezinformării în scopul manipulării».

**Corolarul accesului liber la informație trebuie să îl constituie echilibrul între transparență, necesitatea de a cunoaște și respectarea drepturilor și libertăților celorlalți, precum și asigurarea bunei funcționări a instituțiilor.**

Analiza practicii Curții Constituționale în materia controlului de constituționalitate a problematicii accesului la informație, a relevat existența unui șir de hotărâri în acest sens, după cum urmează:

1. Hotărârea Curții Constituționale Nr.19 din 16.06.1998 privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.603-XIII din 3 octombrie 1995, Legii nr.1399-XIII din 5 decembrie 1997, Hotărârii Parlamentului nr.1383-XIII din 26 noiembrie 1997 și Hotărârii Parlamentului nr.1385-XIII din 26 noiembrie 1997 (accesul la informație).

2. Hotărârea Curții Constituționale Nr.19 din 22.06.2015 pentru interpretarea art.34 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova (accesul la informație). Sesizarea nr.23b/2015.

3. Hotărârea Curții Constituționale Nr.16 din 18.05.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 10 alin.(4) din Legea nr.151 din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental (accesul la informație). Sesizarea nr.29g/2016.

4. Hotărârea Curții Constituționale Nr.29 din 12.12.2019 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 16 alin.(9) din Legea nr.180 din 26 iulie 2018 privind declararea voluntară a și stimularea fiscală (accesul la informațiile privind declararea voluntară a bunurilor). Sesizarea nr.106g/2019.

**1. Hotărârea Curții Constituționale Nr.19 din 16.06.1998 privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.603-XIII din 3 octombrie 1995, Legii nr.1399-XIII din 5 decembrie 1997, Hotărârii Parlamentului nr.1383-XIII din 26 noiembrie 1997 și Hotărârii Parlamentului nr.1385-XIII din 26 noiembrie 1997 (accesul la informație).**

În textul respectivei hotărâri, Curtea Constituțională a subliniat:

„3. Curtea Constituțională constată că dreptul la informație este un drept fundamental al persoanei, deoarece dezvoltarea persoanei în societate, exercitarea libertăților prevăzute de Constituție, inclusiv libertatea gândirii, a opiniei, a creației, a exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil, presupune și posibilitatea de a recepționa informații asupra vieții sociale, politice, economice, științifice, culturale etc.

**Art. 34** din Constituție dă expresie juridică accesului persoanei la orice informație de interes public. Conținutul acestui drept cuprinde: dreptul persoanei de a fi informat prompt, corect și clar asupra măsurilor preconizate sau luate de autoritățile publice; accesul liber la sursele de informare politică, științifico-tehnică, socială, culturală etc.; posibilitatea de a recepționa personal și în condiții bune emisiunile radiofonice și televizate; obligația autorităților publice de a asigura cadrul juridic necesar pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură.

Garantând dreptul la informație, Constituția, prin art.34 alin.(2), stabilește și obligații corelative puse în sarcina autorităților publice, care, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și problemelor de interes personal, favorizând pluralismul în mass-media, obligând mijloacele de informare publică de stat și private să asigure informarea corectă a opiniei publice.»

**2. Hotărârea Curții Constituționale Nr.19 din 22.06.2015 pentru interpretarea art.34 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova (accesul la informație). Sesizarea nr.23b/2015.**

14. Prevederile relevante ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (adoptat de către Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966 și ratificat de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28 iulie 1990) sunt următoarele:

Articolul 19

„1. Nimeni nu trebuie să aibă de suferit din cauza opiniilor sale.

2. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei de orice fel, indiferent de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa.

3. Exercițarea libertăților prevăzute la paragraful 2 al prezentului articol comportă obligații și răspunderi speciale. În consecință, ea poate fi supusă anumitor limitări care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege și care sunt necesare:

a) respectării drepturilor sau reputației altora;

b) apărării securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice.»

40. Cu referire la relația dintre dreptul la informație și **dreptul la protecția vieții private**, Curtea reamintește cele statuate de către Curtea Europeană în cauza *Guerra v. Italia*, unde omisiunea autorităților statale de a comunica

informații cu privire la riscurile traiului într-un oraș expus pericolelor de mediu a creat premisele unei violări a articolului 8. În mod similar, în speța *McGinley și Egan v. Regatul Unit*, unde reclamantii au încercat să stabilească legătura dintre problemele lor de sănătate și o presupusă expunere la radiații în timpul îndeplinirii serviciului militar de către aceștia, Curtea a reținut că omisiunea autorităților de a permite reclamantilor accesul la anumite părți din dosarele lor militare medicale și la dosarele privind nivelul de radiație din mediu a echivalat cu o încălcare a articolului 8.

44. Curtea constată faptul că în contenciosul Curții Europene a fost recunoscută și relația dintre dreptul la informație și **dreptul la un proces echitabil**, în context civil. În cauza *McGinley și Egan v. Regatul Unit*, Curtea Europeană a admis că ingerința în dreptul la un proces echitabil poate lua naștere prin restricționarea accesului la informații în condițiile în care statul interzice cu bună-credință accesul reclamantilor sau neagă, în mod fals, existența documentelor în posesia sa, documente care le-ar fi fost de folos în procesul de judecată. În acest fel, le este negat dreptul la un proces echitabil.

46. Curtea observă că dreptul la informație poate constitui o condiție și pentru realizarea **drepturilor economice, sociale și culturale**. Sistemul de securitate socială trebuie să asigure drepturile persoanelor și ale organizațiilor de a căuta, primi și răspândi informații de o manieră clară și transparentă în toate domeniile securității.

70. Curtea notează că **democrația se bazează pe consimțământul cetățenilor, iar consimțământul necesită o informare prealabilă a cetățenilor cu privire la problemele de interes public, inclusiv în ceea ce ține de utilizarea banilor publici**.

76. Curtea atrage atenția autorităților publice ca, în deciziile referitoare la secretizarea informațiilor, **să ia în considerare în primul rând interesul public cu privire la cunoașterea informației**.

**3.Hotărârea Curții Constituționale Nr.16 din 18.05.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 10 alin.(4) din Legea nr.151 din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental (accesul la informație). Sesizarea nr.29g/2016.**

28. Curtea reiterează că în Hotărârea nr. 55 din 14 octombrie 1999 privind interpretarea unor prevederi ale articolului 4 din Constituția Republicii Moldova a statuat că *„această prevedere comportă consecințe juridice, presupunând, mai întâi, că organele de drept, inclusiv Curtea Constituțională [...], sunt în drept să aplice în procesul examinării unor cauze concrete normele dreptului internațional [...], acordând, în caz de neconcordanță, prioritate prevederilor internaționale»*.

79. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a notat că „(...) atunci când trebuie să soluționeze un conflict între două drepturi care beneficiază de o protecție egală potrivit Convenției, Curtea urmează să aprecieze **importanța intereselor concurente**. Rezultatul examinării cauzei nu trebuie, în principiu, să varieze în funcție de faptul dacă cererea a fost depusă la Curte potrivit

articolului 8 din Convenție (..) sau potrivit articolului 10 din Convenție (..) pentru că aceste două drepturi merită, în principiu, respect în mod egal (a se vedea *Hachette Filipacchi Associés (ICI PARIS) c. Franței*, nr. 12268/03, § 41, 23 iulie 2009; *Timciuc c. României* (dec.), nr. 28999/03, § 144, 12 octombrie 2010; *Mosley c. Regatului Unit al Marii Britanii*, nr. 48009/08, § 111, 10 mai 2011; și *Couderc și Hachette Filipacchi Associés c. Franței [MC]*, nr. 40454/07, § 91, 10 noiembrie 2015)». Respectiv, Curtea a concluzionat că „marja de apreciere ar trebui, în teorie, să fie aceeași în ambele cazuri (a se vedea *Von Hannover (nr. 2) c. Germaniei*, 17 februarie 2012, § 106; *Axel Springer AG c. Germaniei*, 17 februarie 2012, § 87; și *Couderc și Hachette Filipacchi Associés*, § 91).»

**4. Hotărârea Curții Constituționale Nr.29 din 12.12.2019 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 16 alin.(9) din Legea nr.180 din 26 iulie 2018 privind declararea voluntară a și stimularea fiscală (accesul la informațiile privind declararea voluntară a bunurilor). Sesizarea nr.106g/2019.**

Autorul acestei Sesizări este similar celui din Sesizarea aflată pe rolul Curții Constituționale (Sesizarea Nr.118g/2020).

S-a constatat că, prin Hotărârea Nr.29 din 12.12.2019, Curtea Constituțională nu a efectuat o analiză la modul concret referitor la existența unui drept de acces la informații care sunt deținute de autoritățile statale în cazul informațiilor solicitate de către asociația pe care o reprezintă autorul sesizării. Această analiză trebuie efectuată de către judecătorul de drept comun în fața căruia a fost ridicată excepția de neconstituționalitate, în lumina circumstanțelor particulare ale cazului. Analiza se justifică prin obligativitatea interpretării și a aplicării dispozițiilor constituționale privind drepturile și libertățile omului în concordanță cu tratatele la care Republica Moldova este parte, potrivit articolului 4 alin.(1) din Constituție.

În concluzia autorului Sesizării, Curtea Constituțională nu a exercitat anterior controlul constituționalității prevederilor art.4 alin.(2), art.7 alin.(2), art.8 alin.(1) și art.11 alin.(1) punctul 3) din Legea privind accesul la informație nr.982 din 11 mai 2020.

**În concluzia** celor menționate supra, formulăm poziția, după cum urmează:

**Articolul 8. Accesul la informația cu caracter personal**

(1) Informația cu caracter personal face parte din categoria informației oficiale cu accesibilitate limitată și constă din date referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă, a căror dezvăluire ar constitui o violare a vieții private, intime și familiale.

**Considerăm că această normă juridică NU corespunde prevederilor constituționale.**

În primul rând, se cere o redactare mai reușită a titlului art.8. În acest sens, sintagma „Accesul la informația cu caracter personal» se propune a fi expusă într-o redacție nouă – „Accesul la informația ce conține date personale».

În al doilea rând, rămâne la latitudinea legiuitorului să specifice exhaustiv

conținutul sintagmei „date personale». În caz contrar, vom asista în continuare la perpetuarea acțiunilor de pretindere a cazurilor de îngrădire a accesului la informație.

Așa cum la moment, cadrul legal este obstrucționat de mai multe lacune și ambiguități grave, iar aceste ambiguități sunt folosite de către instituțiile guvernamentale pentru a discrimina și a nega accesul la informații pentru solicitanți, este nevoie de acțiune imediată.

În acest sens, în eventualitatea remedierii de perspectivă imediată a cadrului legal actual, venim cu următoarele propuneri, pe care le adresăm legiuitorului Republicii Moldova:

1. Deși conține o reglementare a dreptului la informație, într-o viitoare modificare a textului constituțional, considerăm oportună actualizarea conținutului **art. 34 al Constituției Republicii Moldova**, respectiv reformularea sa astfel:

(1) Dreptul persoanei de a căuta, primi, stoca și difuza informații nu poate fi îngrădit.

(2) Accesul persoanelor la informațiile de interes public este garantat. Autoritățile publice sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

2. **Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație** a fost un element de modernizare a statului și dreptului autohton, la momentul adoptării ei. Însă, după aproape două decenii, considerăm că este necesară o nouă reglementare care să elimine inadvertențele identificate, care să aducă, mai aproape de momentul actual, textul legii.

3. Valorificarea recomandărilor din **Raportul de evaluare ex-post de impact** asupra Legii nr.982/2000 privind accesul la informație.

4. A elabora un nou **proiect de Lege privind accesul la informație**. Semnificația acestei noi legi ar consta în faptul că ea se va baza pe prevederile Convenției Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, denumită prescurtat – **Convenția de la Tromso din 18.06.2009**.

### Bibliografie

1. Amann contra Elveția – Supravegherea persoanei Condițiile legii interne <http://ju.risprudencedo.com/Amann-contra-Elvetia-Supravegherea-persoanei-Conditiile-legii-interne.html>

2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 07.2018 Publicat : 17.08.2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320, art Nr : 466. Data intrării în vigoare : 01.04.2019

3. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Nr. 225 din 30 mai 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12 iunie 2003, nr. 111-115 (art Nr : 451)

4. Constituția Republicii Moldova din 1994.

5. Convenția Europeană cu privire la drepturile omului <http://www.cedo.com/>



6. Gaskin contra Regatului Unit – Refuz de a da acces deplin la dosarul său unei persoane luate în îngrijire în timpul copilăriei de către serviciile sociale <http://jurisprudencedo.com/GASKIN-c.-REGATULUI-UNIT-Refuz-de-a-da-acces-deplin-la-dosarul-sau-unei-persoane-luate-in-ingrijire-in-timpul-copilariei-de-catre-serviciile-sociale.html>

7. Ghid practic pentru accesul la informațiile de interes public [http://www.mnir.ro/wp-content/uploads/PDF/interes\\_public/386-GDinfo-publice-544\\_aiip.pdf](http://www.mnir.ro/wp-content/uploads/PDF/interes_public/386-GDinfo-publice-544_aiip.pdf)

8. Goodwin contra Marea Britanie – Sursa jurnalistică Rolul în libertatea presei <http://jurisprudencedo.com/Goodwin-contra-Marea-Britanie-Sursa-jurnalistica-Rolul-in-libertatea-presei.html>

9. Hotărâre din 4 mai 2000 în cauza Rotaru împotriva României Emitent: Curtea Europeană a Drepturilor Omului Publicată în: Monitorul Oficial nr.19 din 11ianuarie 2001 <http://www.legi-internet.ro/legi-si-practica-judiciara-straina/jurisprudenta/decizii-cedo/rotaru-vs-romania-decizie-cedo.html>

10. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova Nr.3 din 14 ianuarie 2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 4 alin.(2), 7 alin.(2) lit.c), 8 alin.(1) și 11 alin.(1) pct.3 din Legea nr.982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație (accesul la informație cu caracter personal) (Sesizarea Nr.118g/2020).

11. Hotărârea Plenului Curții Supreme De Justiție A Republicii Moldova Cu privire la examinarea cauzelor privind accesul la informațiile oficiale nr.1 din 02.04.2007 Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2007, nr.5, pag.4

12. JurisClasor CEDO \*revista online\* Copyright © 2013 Editura Universitară <http://www.hotararicedo.ro/files/files/Revista%20Jurisclasar%202012.pdf>

13. Legea Republicii Moldova privind accesul la informație. Nr. 982 din 11.05.2000 Publicat: 28.07.2000 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 88/90

14. Legea Parlamentului României privind liberul acces la informațiile de interes public. Nr.544 din 12.10.2001. Publicat: octombrie 2001 în Monitorul Oficial 663/23 [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htp\\_act\\_text?id=3060](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?id=3060)

15. Leander contra Suediei – Dreptul la un remediu intern <http://jurisprudencedo.com/Leander-contra-Suediei-Dreptul-la-un-remediu-intern.html>

16. Memorandum privind proiectul de lege a Republicii Moldova cu privire la secretul de stat Londra, 2008 <https://www.article19.org/pdfs/nanalysis/moldova-memorandum-privind-proiectul-de-lege-cu-privire-la-secretul-de-stat-.pdf>

17. Mocanu V. The field of personal data protection-specific regulatory design. În: Journal of Legal Studies published on behalf of „Petre Andrei» University, Faculty of Law, Iași, 2012, nr. 3-4, p. 59-75.

18. Securitatea națională și accesul la informație în Republica Moldova, Raport de compatibilitate a legislației Republicii Moldova cu principiile globale

privind securitatea națională și dreptul la informare, Chișinău, 2015  
<http://soros.md>

19. Sesizarea Curții Constituționale a Republicii Moldova Nr.118g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 4 alin.(2), 7 alin.(2) lit.c), 8 alin.(1) și 11 alin.(1) pct.3 din Legea nr.982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație (accesul la informație cu caracter personal).

20. Toma Gheorghe, Securitatea națională din perspectiva noilor arhitecturi de securitate ale începutului de secol, Editura A.N.I, București, 2006.

***Mukomela Iryna,***  
*PhD in Law, Researcher,*  
*Scientific Research Institute of State Building and*  
*Local Government of the NALS of Ukraine*

## **CYBERTERRORISM IN THE CONTEXT OF THE RUSSIA-UKRAINE WAR**

Full-scale Russian invasion of Ukraine is the world's first war where military operations take place not only on ground, sea, and air, but also in cyberspace. Russia's cyberattacks are equated to enemy shelling, as they facilitate the implementation of the aggressor's criminal plans. The enemy actively carries out cyber attacks on the websites of state institutions and important infrastructure facilities, shells TV towers and internet communication channels, attacks Ukrainian operators and internet providers by sending dangerous emails, spreads disinformation, fakes, manipulation, etc. The above actualizes the research of the issue of cyber terrorism, which acquires special relevance in the conditions of war.

Cybersecurity is an integral part of national security, and cyber terrorism has become a real threat to it. The legal definition of cyber terrorism is contained in clause 13 of Article 1 of the Law of Ukraine On Basic Principles of Cybersecurity of Ukraine», namely: «cyber terrorism - terrorist activity carried out in cyberspace or using it». According to part 1 of Article 1 of the Law of Ukraine «On Combating Terrorism»: terrorist activity is activity that includes: planning, organizing, preparing, and implementing terrorist acts; incitement to commit terrorist acts, violence against individuals or organizations, destruction of material objects for terrorist purposes; illegal armed formations, criminal groups (criminal organizations), organized criminal groups for the commission of terrorist acts, as well as participation in such acts; recruitment, arming, training, and use of terrorists; propaganda and dissemination of terrorism ideology; propaganda of the Russian Nazi totalitarian regime, armed aggression of the Russian Federation as a state-terrorist against Ukraine; training in terrorism; departure from Ukraine and entry into Ukraine for terrorist purposes; financing and other assistance to terrorism. Therefore,

cyberterrorism is an example of the transformation of traditional terrorism in an information society through the transition to cyberspace.

In the scientific field, the term cyberterrorism generally refers to actions carried out through remote communication in cyberspace that aim to disrupt automated information systems, posing a danger to human life, causing significant material damage, or resulting in other socially dangerous consequences, if committed for the purpose of violating societal and national security, intimidating the population, or influencing the decision-making of government authorities, as well as the threat of carrying out such actions to achieve these same goals.

The information society has had a significant impact on the goals and weapons used by terrorists, the internal structure of terrorist organizations, and the external forms of their activities. Some of the most dangerous terrorist groups use information technologies - such as computers, software, telecommunications devices, and the Internet - to better organize and coordinate their activities. In addition, in the conditions of adherence to the principle of Internet freedom, terrorist organizations can use all the advantages of the new information era to their advantage. In particular, by exercising the right to information and using information technologies, terrorists can improve the collection and analysis of intelligence data and improve offensive information operations.

Michelle Zanini and Sean J. A. Edwards argue that information technology in the digital age aids terrorists in conducting three types of offensive information operations: 1) assisting in influencing public opinion and propaganda activities; 2) information technology can be used for attacks on virtual targets in order to destroy them; 3) information technology can be used to cause physical harm.

The essence of the first type of information operations is rooted in one of the main goals of terrorists, which is to make the terrorist act widely known to the public and government authorities, i.e., to obtain social resonance. The media is an integral part of the terrorist act, as they ensure the dissemination of news about the act of violence to the wider public. Advanced information technologies significantly simplify the task of disseminating information. Previously, terrorists were limited in their ability to influence the essential component of news reports that highlight the demands and goals of these illegal groups. Traditional media, such as print and television, when reporting on a terrorist act that has been committed or is being planned, applied their own understanding of the situation, which often differed from the goals set by terrorists. Nowadays, the Internet has given terrorists the opportunity to «create» their own news, spreading manipulation, disinformation, fakes, as well as information about their demands and threats using the latest technologies. For example, since the beginning of the Russian military invasion of Ukraine, in the most popular messengers such as Viber, Telegram, WhatsApp, channels of info-terrorists are created and function on the territory

of Ukraine. Their main goal is to spread fakes, disinformation and manipulation in order to sow panic, intimidate the population and discredit the authorities. The Center for Countering Disinformation (hereinafter CCD) under the National Security and Defense Council of Ukraine in cooperation with partners and volunteers carries out constant monitoring, fixation and destruction of enemy resources in the information space. The CCD is actively involved in countering Russian aggression. Its priorities are: timely informing the population; revealing disinformation and manipulation; ensuring information security; and combating information terrorism.

The second type of offensive information operations carried out by terrorist groups is attacks on virtual targets aimed at their destruction or causing selective disruption in the network. This refers to the use of information technologies by terrorists to conduct subversive attacks - electronic strikes that temporarily disable, but do not physically and/or virtually destroy the infrastructure. Subversive attacks include disrupting the normal operation of computer systems using means such as «electronic bombs,» sending «spam» and hacker methods of corrupting the content of websites. Such strikes usually do not lead to irreversible consequences, however, they can cause chaos and significant economic losses. At the same time, hacker attacks on government agencies may have a dual purpose, to disrupt the operation of the corresponding internet representation and to obtain confidential information. Sometimes, it is very difficult to distinguish the goals of hacker attacks because under the guise of a subversive attack, there is careful masking of the true goals - conducting a reconnaissance operation. For example, on the night of January 13-14, 2022, about 70 Ukrainian government websites were affected by a hacker attack. On the pages of certain hacked resources, hackers posted messages in Ukrainian, Russian, and broken Polish, in which they intimidated users: «All data on the computer is destroyed, it is impossible to restore them. All information about you has become public, be afraid and expect the worst.» Government experts have proven that the hacker attack on Ukrainian government sites was carried out from Russia. On February 15, 2022, the largest DDoS attack in the history of Ukraine was carried out on government websites and the banking sector. The key goal of this attack was destabilization, to sow panic and chaos among the population. All entities responsible for cybersecurity in Ukraine responded very quickly to these attacks, so they did not achieve their ultimate goal.

The third type of offensive information operations is perhaps the most dangerous - the use of information technologies by terrorists to cause physical harm. These operations are known as destructive attacks, in which malicious terrorist viruses are used for: 1) destroying the infrastructure of the information society; 2) causing physical destruction and damage in various sectors (telecommunications, energy, transportation, mining, transportation, gas and oil storage, etc.). Information attacks aimed at causing damage in the physical space can have not only economic consequences, but also pose a danger to

the lives and health of citizens. For example, Microsoft published a special report on Russia's cyberattack activity in Ukraine, stating that during the first week of the war, Russian hackers launched the malicious software DesertBlade, which overwrites data and disables computers, against a large television and radio company in Ukraine. On March 1, 2022, Russian military announced their intention to destroy Ukrainian «disinformation centers,» and on the same day, they launched a missile strike on a television tower in Kyiv. As a result of the missile strike by Russia on the Kyiv TV tower, 5 civilians were killed and another 5 were injured.

Cyberterrorism has become a full-fledged component of Russia's war against Ukraine. The cyber-attacks of the state-terrorist Russia are often coordinated with attacks on the battlefield. The main goal of these coordinated attacks is to disrupt the work of the Ukrainian government and military, create panic, chaos and intimidate the population, discredit the authorities in front of Ukrainians and on the international arena.

In the conditions of Russia's war against Ukraine, cyberterrorism is an extremely malicious threat to national and international security. Ukraine and the international community are facing the acute problem of building a new architecture of global security that will be able to restrain the threat of further disintegration of the democratic world from the Russian-Nazi totalitarian regime.

**TÎLTU Natalia,**  
*Doctorandă,*  
*Consilier în Parlamentul European*  
*tiltu.tiltu@mail.ru*

**TILTU Natalia,**  
*PhD student,*  
*Councilor in the European Parliament*

## **REGLEMENTAREA CONSTITUȚIONALĂ A SISTEMULUI FINANCIAR-BANCAR DIN REPUBLICA MOLDOVA**

### **CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE FINANCIAL-BANKING SYSTEM FROM THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

#### **Summary**

*The year 2023 is going to become for our country the year of establishing the institutional and legislative foundation of reforms and structural transformations in the political, economic, social and humanitarian spheres, of connecting to European policies and of legislative harmonization to European standards. In this article we we present arguments regarding the necessity of*

*some changes in the Constitution of the Republic of Moldova. Thirst of all, there is a need to operate some changes to article 130 of the Constitution. The optimal variant, we believe, would be the addition of a new paragraph (4) with the following content: «Under the conditions of accession to the European Union, by organic law, the circulation and replacement of the national currency - the Moldovan Leu, with that of the EU - the Euro» can be recognized. Under these conditions, the paragraph (3) of the same article which stipulates: «The exclusive right to issue money belongs to the National Bank of the Republic of Moldova» automatically becomes obsolete. Also in the context of the aspiration to join the EU, there is a need to introduce a new article in the chapter IV of the Constitution of the Republic of Moldova with the number 133<sup>1</sup> and the title «Economic and Social Council». The content of such an article would be the following: «The Economic and Social Council is an advisory body of the Parliament and the Government in the specialized fields established by its organic law of foundation, organization and functionality».*

**Keywords:** *The Constitution of the Republic of Moldova, the National Bank of Moldova, banking supervision, financial-banking stability, harmonization.*

În anul 2022 Republica Moldova a scris istorie. La 23 iunie ea a obținut statutul de țară candidat la aderare la Uniunea Europeană, fapt care constituie, fără exagerare, un eveniment istoric și punct de cotitură în existența neamului nostru.

Este o realizare...este o onoare...dar este și o obligație asumată.

Printre activitățile de urmat, se înscrie și racordarea legislației financiar-bancare la standardele Uniunii Europene.

În articolul de față dorim să facem o incursiune în constituționalismul din Republica Moldova și să identificăm în ce măsură prevederile constituționale vor putea face față unei noi situații juridice. Totodată, vom veni cu anumite concluzii și propuneri, inclusiv de lege-ferenda privind ajustarea cadrului legal constituțional la noile realități.

Strict vorbind, constituționalismul a constituit dintotdeauna o problemă actuală în virtutea faptului că acest fenomen include fără doar și poate precepte fundamentale de existență și funcționare a statului. De aceea, este oportun să vorbim despre o evoluție sau stare a acestuia oricând din simplul motiv că reglementările constituționale, ca și societatea, evoluează, adoptând poziții corespunzătoare realității ori de câte ori aceasta suferă modificări.

În acest context considerăm a fi pe deplin justificată trecerea, treptată de altfel, de la situația actuală, specifică unui stat independent, la una râvnită pe bună dreptate- cea de apartenență la Uniunea Europeană (UE). Afirmăm, fără a ezita, că prioritară pentru Republica Moldova (RM) la momentul actual este aderarea la Uniunea Europeană.

Aceasta se afirmă acum, când s-a scurs un an de la adoptarea cursului spre integrarea europeană, timp în care s-a putut constata corectitudinea și

utilitatea acesteia.

În conivență cu ideile de ultimă oră lansate la cele mai prestigioase foruri, ce au întrunit somități de pe arena națională și internațională:

Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană reprezintă prioritatea strategică a politicii țării noastre, a cărei realizare depinde de eforturile concertate ale instituțiilor guvernamentale, societății civile și nu în ultimul rând a mediilor academice. Integrarea în UE este esențială pentru Republica Moldova, iar drumul pe care îl are de parcurs este extrem de dificil.

Anul 2023 urmează să devină pentru țara noastră anul stabilirii temeliei instituționale și legislative a reformelor și transformărilor structurale în sferile politică, economică, socială și umanitară, al conectării la politicile europene și al armonizării legislative la standardele europene.

Majorarea salariului nominal, indexarea pensiilor, implementarea sistemului asigurărilor obligatorii de asistență medicală, legiferarea garantării depozitelor bancare ale persoanelor fizice și alte acțiuni fac parte din categoria celor ce au drept finalitate atingerea nivelului necesar pentru a ne dovedi valoarea și motivația, căci „la admiterea în sânul unei fraternități trebuie să-ți probezi valoarea și motivația [8, p.54]». Aceștia sunt doar primii pași făcuți în direcția aleasă. Dar evident că există încă foarte multe acțiuni ce trebuie realizate, ceea ce se poate face doar cu o bază normativă corespunzătoare.

Aceasta se referă fără îndoială la baza constituțională în primul rând, adică mai întâi de toate actul normativ care ar pune pe roate aceste modificări treptate. Primele modificări normative ce ar reflecta poziția de facto, nu doar de iure, a statului nostru în calitate de eventual viitor membru al UE și ar confirma această poziție ar trebui operate în legea supremă – Constituția Republicii Moldova.

În acest context menționăm că de regulă, documentul de poziție al unui stat aflat în procesul de aderare la Uniunea Europeană conține un capitol separat denumit „Uniunea Economică și Monetară (UEM). În fapt, calitatea de membru a UEM presupune existența unei monede unice (Euro) pentru toate statele membre ale acestei uniuni, precum și coordonarea politicilor economice și monetare la nivel comunitar. Statul aderent trebuie să accepte în totalitate acquis-ul comunitar privind capitolul Uniunea Economică și Monetară.

Cu referire la capitolul „Uniunea Economică și Monetară», documentul de poziție este elaborat având ca referință o dată concretă, asumată integral de către un stat ca ipoteză de lucru pentru aderarea la Uniunea Europeană.

În consecință, ipotetic vorbind, la data aderării, Republica Moldova va fi în măsură să participe la procedurile de coordonare a politicilor economice și de supraveghere multilaterală din cadrul Uniunii Europene.

În etapa de preaderare, statul candidat trebuie să participe la procedurile de notificare a situației deficitului bugetar și a datoriei publice și la evaluarea stabilității macro-economice și a stabilității sectorului serviciilor financiare, în cadrul Dialogului de Politici Economice purtat de Uniunea Europeană cu statele candidate.

Drept urmare, Republica Moldova urmează să elaboreze Programul de Preaderare, precursorul programelor de convergență și stabilitate elaborate de Statele Membre ale Uniunii Europene, care reprezintă instrumentul principal de participare la procedurile de coordonare a politicilor economice comunitare, înainte de aderare.

Dar pentru urmarea întocmai a programului menționat și realizarea în termenii stabiliți a tuturor activităților e nevoie de racordarea legislației la condițiile de realizare a programului. Făcând conexiune între Program și constituționalism, se prefigurează operarea câtorva modificări ale legii supreme a Republicii Moldova. Numărul modificărilor ce vor deveni necesare nu poate fi cunoscut cu certitudine, dar, analizând fenomenul din punct de vedere economico-financiar, cel puțin ne putem pronunța asupra modificărilor ce ar fi necesare în partea Legii ce reglementează bazele constituționale ale economiei naționale și ale finanțelor publice.

Modificările pe care le considerăm necesare și benefice vizează, după cum s-a menționat, titlul IV „Economia Națională și Finanțele Publice» și anume art. 130 „Sistemul financiar-creditar». Conform acestuia «moneda națională a Republicii Moldova este leul moldovenesc», iar «dreptul exclusiv la emisia monetară aparține Băncii Naționale a Republicii Moldova».

Moneda națională a constituit dintotdeauna un simbol al statului și, mai mult sau mai puțin unul dintre importantele indicii ale suveranității de stat.

Cu toate acestea, aspirația R.M. la Uniunea Europeană ar putea fi materializată doar cu condiția conformării cu toate criteriile obligatorii a fi respectate de către orice membru al acesteia ori aspirant la această calitate, fapt despre care se afirmă că R.M. este gata să-l îndeplinească.

Uniunea Economică și Monetară și aderarea la aceasta își are propriile avantaje, fapt despre care ne vorbește și aceea că dintre cele 15 state membre ale UE doar două nu sunt și membre ale UEM. Nu că ar fi vorba de o lipsă totală de dorință de aderare, dar se ezită, deși problema se pune deja.

„Noi nu vom putea garanta stabilitatea economică și monetară proprie-spunea cancelarul Germaniei, Helmut Kohl, în declarația guvernamentală din 25 septembrie 1992 - și menține prosperitatea țării, decât cooperând din ce în ce mai strâns la realizarea unei politici economice și monetare comune. Nimeni nu trebuie să se amăgească cu iluzia că este singur capabil în acest domeniu» [7, p.29].

De aici și necesitatea, conștientizată de altfel și de Republica Moldova, devenirii noastre ca membru al UE și, respectiv al UEM.

Calitatea de membru a UEM presupune adoptarea monedei unice europene - Euro și lipsirea monedei naționale de statutul său legal. Anume aici se face evidentă operarea de modificări articolului 130 din Constituția R.M. Varianta optimă, considerăm, ar fi adăugirea unui alineat nou (4) cu următorul conținut: **«În condițiile aderării la Uniunea Europeană, prin lege organică, se poate recunoaște circulația și înlocuirea monedei naționale - Leul moldovenesc, cu cea a UE - Euro»**. În aceste condiții bineînțeles, prin



intrarea în vigoare a unei atare dispoziții, automat devine caduc alin. (3) al aceluiași articol care stipulează: «Dreptul exclusiv la emisia monetară aparține Băncii Naționale a Republicii Moldova». Aceasta nu reprezintă o problemă cu atât mai mult cu cât această atribuție a BNM va fi substituită de altele, destul de complexe similare/identice celor ale băncilor centrale ale statelor membre UEM, iar dreptul exclusiv de emisie monetară trece la Banca Central Europeană (BCE).

Atare modificări ar putea fi operate cu respectarea tuturor cerințelor obligatorii pentru revizuirea constituției, respectiv pentru adoptarea unei legi constituționale. Astfel, modificările ar putea surveni fie în urma desfășurării unui referendum național [6, art.8 alin.(2)] fie prin adoptarea de către Parlament, cu votul a două treimi din deputați, a unei legi cu privire la modificarea Constituției după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei [1, art.143 alin.(1)] legislative ce ar viza modificările menționate.

Inițiativa legislativă corespunzătoare ar putea fi înaintată de subiectele cu drept de inițiativă legislativă, conform reglementărilor din domeniul dreptului constituțional.

În ipoteza înaintării unei atare inițiative legislative și adoptării modificărilor corespunzătoare aceasta nu semnifică nicidecum trecerea imediată la moneda unică europeană și abandonarea operațiunilor efectuate cu utilizarea monedei naționale a statului nostru. Acesta ar fi un proces de durată care s-ar derula pe etape, exact cum s-a făcut introducerea în circulație a Euro. Astfel, fiecărei etape i-ar fi caracteristice diverse caractere specifice ce ar contribui la definitivarea întregii proceduri.

Toate acestea în condițiile în care există opinii total opuse, care susțin că însăși calitatea de membru al UE este nefastă pentru state deoarece duce la pierderea suveranității, nemaivorbind și de efectele calității de membru al UEM.

Ar fi cazul ca și Republica Moldova să evalueze situația și să contrapună argumentele pro și contra unei atare decizii pentru a face posibilă derularea de mai departe a evenimentelor în spiritul integrării europene.

În atare situație adoptarea monedei unice europene drept mijloc legal de plată de rând cu leul moldovenesc ar fi cu adevărat un pas spre integrarea europeană. Însă aceasta nu se poate realiza fără concursul BNM, care e cea împuternicită a promova politica monetară și valutară pe teritoriul statului nostru.

În acest context menționăm că o condiție necesară ar fi modificarea conținutului coșului valutar în care actualmente ponderea dolarului SUA (USD) este cu mult peste cea a Euro (EUR). Sub aspect comparativ menționăm că Banca Națională a României a decis să majoreze, de la 60% la 75%, ponderea Euro în coșul valutar utilizat ca instrument de referință pentru cursul de schimb al leului românesc, urmând ca ponderea dolarului în coșul valutar să scadă treptat, până în 2007, când leul românesc va fi legat doar de Euro.

Devine clară necesitatea favorizării creșterii ponderii monedei unice europene în coșul valutar (și aceasta făcându-se treptat), până la situația când

leul moldovenesc va fi raportat doar la Euro. Drept consecință a unor asemenea modificări populația va începe utilizarea în masă a monedei unice europene în detrimentul dolarului american. Nu că acesta ar fi scopul (defavorizarea dolarului american), dar acestea ar fi consecințele firești ale unor acțiuni direcționate spre integrarea europeană și a unei atare evoluții a constituționalismului. În același timp va trebui să se stabilească, aidoma statelor ce au trecut deja printr-o asemenea experiență, o perioadă în care în calitate de mijloc legal de plată ar evolua leul moldovenesc pe poziție egală cu Euro. La finele perioadei de trecere s-ar efectua trecerea definitivă la moneda unică europeană, acesteia oferindu-i-se statutul de unic mijloc legal de plată, statut ce i se va retrage leului moldovenesc.

Aceste acțiuni trebuie întreprinse într-o ordine bine gândită și clar stabilită pentru a oferi BNM toate pârghiile necesare pentru promovarea unei politici monetare și valutare corespunzătoare în scopul evitării oricăror prejudicii ale economiei naționale.

Considerăm importantă mențiunea că din momentul aderării, Republica Moldova va trata politica sa de curs de schimb ca fiind o problemă de interes comun a sa și a Statelor Membre ale Uniunii Europene.

Tot în contextul aspirației aderării la UE ar fi binevenită înserarea unui nou articol în titlul IV al Constituției Republicii Moldova cu numărul 133<sup>1</sup> și denumirea «Consiliul Economic și Social». Conținutul unui atare articol ar fi următorul: **«Consiliul Economic și Social este un organ consultativ al Parlamentului și Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare»**.

De aici devine evidentă crearea unui organ cu atribuții consultative în domeniul social și economic și adoptarea unei legi organice ce ar reglementa modul de creare, structura organizatorică și condițiile, principiile pe care se va fundamenta activitatea acestuia. Respectivul organism ar avea drept atribuții fundamentale monitorizarea evoluției sociale și economice a statelor comunitare și formularea de recomandări vis-a-vis de necesitatea întreprinderii de acțiuni concrete în vederea atingerii performanțelor necesare pentru a obține calitatea de membru cu drepturi depline al UE.

Dar ar avea dreptate cei ce s-ar întreba dacă merită trecerea la moneda unică asemenea eforturi considerabile, necesare pentru întrunirea criteriilor de convergență, obligatorie pentru devenirea de membru al UEM. Mai întâi vom prezenta aceste criterii, după care vom argumenta poziția că merită și că R.M. are nevoie de aceasta.

Astfel, esența criteriilor de convergență, obligatorii a fi îndeplinite pentru admiterea în UEM, rezidă în aceea că respectivelor țări trebuie să le fie specifice următoarele caractere:

- **rata slabă a inflației**, care să nu depășească, timp de un an, cu mai mult de 1,5% media ratelor celor trei state membre cu cele mai bune rezultate în materie de stabilitate a prețurilor;

- **situația normală a finanțelor publice**;

• **rata de schimb stabilă**, care înseamnă menținerea în timp de doi ani a monedei în mecanismul de schimb, fără ca aceasta să se devalorizeze (cu marjele autorizate);

• în cursul anului ce a precedat examinarea, **rata dobânzilor pe termen mediu - lung** nu a depășit, cu mai mult de două puncte media celor trei țări cu cea mai slabă creștere de prețuri [2, p.250].

Se pare că ar fi destul de dificilă întrunirea acestor condiții, însă precum a fost dintotdeauna valabil principiul conform căruia doar prin eforturi considerabile se poate ajunge și la un rezultat pe potrivă, menționăm despre persistența valabilității acestuia și vis-a-vis de rezultatele imenselor eforturi direcționate spre aderarea la UE și, respectiv la UEM.

Dintre cele mai relevante argumente în favoarea introducerii monedei unice în circulație în Republica Moldova menționăm:

- dispariția operațiunilor de schimb în tranzacțiile financiare, lichidarea costurilor directe, ce reies din conversia valutei naționale în alte valute sub formă de comisioane sau marje de schimb [3, p.34];

- eliminarea riscului de schimb în operațiunile comerciale și mișcările de capitaluri;

- creșterea securității calculului prețului și a planificării;

- introducerea Euro în general a favorizat deschiderea celui mai mare circuit financiar din lume, un circuit în care capitalurile pot circula fără obstacole, acolo unde ele aduc cea mai mare contribuție productivă, ceea ce-i favorizează fără îndoială pe investitori, astfel introducerea lui în circulație în R.M. ar avea drept efect posibilitatea participării R.M. la acest circuit financiar fără careva restricții precum și atragerea investițiilor într-o măsură cu mult superioară celei existente la ziua de azi;

- soluționarea unei probleme actuale și foarte dureroase pentru țara noastră, adică o mai bună protecție socială a cetățenilor, micșorând rata șomajului (în virtutea unui mare număr de investiții productive);

- Euro poate fi de asemenea un factor de stimulare a concurenței și a creșterii economice, întreprinderile câștigând în capacitatea de a-și fixa strategii pe termen lung în schimburile dintre participanții la UEM;

- moneda unică poate întări soliditatea financiară în interiorul Uniunii Europene, ceea ce constituie un avantaj direct pentru Republica Moldova. Entuziasmul referitor la acest aspect diferă însă de la stat la stat;

- la nivel internațional se presupune că un pol monetar european ar putea limita neplăcerile pricinuite de fluctuațiile altor monede (în principal dolarul și yenul), putând contribui la stabilitatea monetară în lume, stabilitate care, fără îndoială și-ar avea efectele sale benefice asupra statului nostru;

- aplicarea legislației comunitare, legislație adoptată în baza unui înalt nivel al gândirii juridice;

- introducerea monedei unice și existența unui sistem de Bănci centrale ar simplifica gestionarea trezoreriei băncilor, contabilității și relațiilor cu autoritățile monetare, simplificând plățile la nivelul celor interne;

*Трансформація законодавства в умовах воєнного стану та післявоєнного часу:  
стан та перспективи*

17 березня 2023 р.

- Politica monetară națională va fi înlocuită de politica monetară a BCE. Astfel se va produce o sporire a credibilității, importantă pentru consecințele sale în menținerea sistematică a stabilității prețurilor, respectiv a capacității de luptă împotriva inflației;
- efecte favorabile asupra ratelor dobânzii. Aceste efecte sunt condiționate de următoarele: diminuarea costurilor de intermediere, convergența ratelor dobânzii și volatilitatea ratelor dobânzii;
- facilitarea procesului de negocieri internaționale, negocieri care la etapa actuală constituie pentru Republica Moldova un scop strategic;
- băncile își vor reduce activitatea de schimb și vor fi stimulate să obțină câștiguri din productivitatea muncii și din economiile de proporții, în așa fel încât să rămână competitive în cadrul unei piețe vaste, descătușată de compartimentarea serviciilor financiare [4, p.124];
- persoanele particulare vor putea profita de simplificarea produsă de generalizarea monedei Euro deoarece vor fi facilitate diverse tranzacții, precum și deplasarea persoanelor în interiorul Comunității.

Dacă ar fi să comparăm numărul avantajelor cu cel al eventualelor dezavantaje, am ajunge foarte repede la concluzia că numărul celor din urmă este cu mult inferior avantajelor. Vom nominaliza unul dintre principalele dezavantaje, și anume acela de abandonare a suveranității. Monedele naționale au constituit dintotdeauna un simbol al statului și, mai mult sau mai puțin unul dintre importantele indicii ale suveranității de stat. Drept consecință, instituirea monedei unice constituie un pas care diminuează rolul statului în domeniul analizat, dar care este puțin semnificativ dacă punem în lumină avantajele reale ale UEM.

Inerente ar deveni și modificări ale actelor normative cu forță juridică inferioară constituției drept consecință a modificării acesteia din urmă. În calitate de exemplu invocăm Legea Republicii Moldova cu privire la Banca Națională a Moldovei Nr.548-XIII din 21.07.95.

Prima modificare necesitatea căreia devine indispensabilă se referă la articolul care prevede atribuțiile de bază ale BNM și mai cu seamă stipulațiunea precum că activează ca organ unic de emisiune a monedei naționale [5, art.5 pct.g)]; în același context devine evidentă siguranța modificării stipulațiunii referitoare la aceea că leul moldovenesc este unicul mijloc legal de plată pe teritoriul Republicii Moldova etc. În momentul excluderii monedei naționale din circulație întreg capitolul VIII denumit «Moneda» va trebui modificat fundamental sau exclus făcându-se referire la legislația comunitară ce reglementează relațiile referitoare la Euro.

Acestea, precum și multe alte modificări esențiale se referă deja la racordarea legislației inferioare ca forță juridică constituției. Fundamentală însă considerăm a fi necesară realizarea modificării constituției în direcțiile menționate mai sus, după care va fi de competența organelor abilitate aducerea actelor normative în concordanță cu prevederile constituționale.

## Bibliografie

1. Constituția Republicii Moldova.
2. Dicționarul UE coordonat de Gailles Ferréol Editura „Polirom», Iași, 2001.
3. Descheemaekere François (1996), «L’Euro, mieux connaître notre future monnaie européenne». Éditions d’Organisation, Paris.
4. Dévoluy Michel (1996), «L’Europe monétaire. Du SME à la monnaie unique». Hachette, Paris.
5. Legea Republicii Moldova cu privire la Banca Națională a Moldovei Nr.548-XIII din 21.07.95, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.56-57/624 din 12.10.1995.
6. Legea Republicii Moldova «Privind actele legislative» Nr.780-XV din 27.12.2001, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.36-38/210 din 14.03.2002.
7. L’Union européenne, Les décisions du Conseil européen de Maastricht, janvier 1993, editat de Oficiul de Presă și Informații al Germaniei.
8. Murray John, înalt funcționar la Banca Canadei, citat în *The Senat of Canada...* p. 54.

**БОЙКО Ірина,**

*к.ю.н., доц.,*

*доцентка кафедри адміністративного права,*

*Національний юридичний університет*

*імені Ярослава Мудрого*

## ІДЕЯ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ В ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

У червні 2022 р. в Україні було прийнято Закон «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) [1], який вступить у силу 15 грудня 2023 р.

Цей законодавчий акт відіграватиме для публічної адміністрації роль основного, базового, що регламентуватиме її відносини з фізичними та юридичними особами.

Україна є майже останньою європейською країною, яка ухвалила такий законодавчий акт. Без відповідного правового регулювання нині залишається на європейському просторі лише Російська Федерація.

Натомість для цивілізованого світу подібні акти є частиною законодавчого поля. Перший закон про адміністративну процедуру було прийнято в 1925 р. в Австрії, відтоді й інші держави світу ухвалювали такі закони. Приміром, Акт про адміністративну процедуру в США становить серцевину адміністративного законодавства держави.

Попри різні назви (закони про адміністративну процедуру, або про адміністративне провадження, або адміністративно-процесуальні кодекси) такі акти вміщують правила, які застосовують для врегулювання

відносин публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами щодо прийняття по відношенню до останніх рішень, якими особам надаються права або покладаються обов'язки.

В основу такого правового регулювання закладено гарантоване Хартією основних прав Європейського Союзу право на належне адміністрування (ст. 41) [2]. Його зміст зводиться до неупередженого, справедливого розгляду справи в розумний строк. Воно передбачає, зокрема, а) право кожної людини висловити свою думку, перш ніж до неї будуть застосовані заходи, які можуть спричинити несприятливі наслідки; б) право кожної людини на доступ до матеріалів справи, що її стосуються, за виключенням конфіденційних, а також професійної та комерційної таємниці; в) обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення. Також особі гарантується відшкодування шкоди, завданої інституціями та службовцями європейської спільноти.

Закон України «Про адміністративну процедуру» ідеологічно по-новому буде регламентувати порядок прийняття публічною адміністрацією рішень по відношенню до громадян і бізнесу, адже в його зміст втілено принципи належного (доброго) адміністрування, що є традиційними для європейської спільноти. Справедливості заради, відзначимо, що низка таких ідей вже давно імплементована в українське законодавство і доволі успішно забезпечена їх дія, проте національній правовій системі ще доведеться сприйняти й інші, приміром, принцип участі особи в адміністративному провадженні та принцип гарантування правових засобів захисту, які для України є новими за юридичним змістом і наповненням.

Безсумнівно, ЗАП носить людиноцентристський характер. Ідея цінності людини, її прав і свобод для держави пронизує зміст всього закону і відображена в закріпленому в ст. 5 принципі верховенства права. Останній є вимогою, перш за все, до законодавця – конструювати приписи нормативно-правових актів таким чином, щоб забезпечувати пріоритет прав і свобод людини. Але в той же час, і адміністративні органи, їх посадові особи, вирішуючи адміністративні справи, мають зважати, що їх діяльність повинна бути спрямована на утвердження прав і свобод людини і громадянина.

Ідея людиноцентризму не лише концептуально наповнює ЗАП. Її втілення можемо спостерігати в конкретних його положеннях. Так, у ч. 5 ст. 6 закріплено, обов'язок адміністративного органу у разі порушення ним права, свободи чи законного інтересу особи поновити їх, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому, зробити це за власною ініціативою і протягом розумного стр. з дня виявлення порушення. Це означає, що адміністративні органи мають бути відповідальними перед особою, проявляти активність та ініціативу, забезпечуючи права і свободи особи.

Для осіб, які мають менші порівняно з іншими можливості в реалізації

своїх прав і виконанні обов'язків, законом допускається створення додаткових гарантій під час здійснення адміністративного провадження. Приміром, якщо громадяни в один день звернулися до ЦНАП із заявами про оформлення їм паспортів для виїзду за кордон, а одному із заявників це потрібно для виїзду на лікування в медичний заклад іншої країни, то адміністративний орган має зважати на це і за можливості оформити паспорт для такої особи оперативніше.

ЗАП закріплює обов'язок адміністративного органу самостійно витребувати відомості та документи, необхідні для розгляду адміністративної справи, які знаходяться у володінні інших органів або підприємств, установ, організацій, що є в їх підпорядкування, не обтяжуючи таким зобов'язанням особу. Це положення формує сутність принципу офіційності (ст. 16 ЗАП).

Європейський принцип «право особи бути почутою» закріплений у ЗАП як базова ідея адміністративної процедури і по суті означає, що адміністративний орган має заслухати особу перед тим, як прийняти негативне, обтяжуюче щодо неї рішення. Заслуховування не варто розуміти буквально; особа може висловити позицію як усно, так і в письмовій формі, також дія цього принципу буде забезпечена наданням особі можливості подати документи або інші докази, що мають значення для вирішення справи.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» передбачено механізм спрощеного представництва для уповноваження іншої особи на представництво, що здійснюється шляхом внесення адміністративним органом відповідного запису до матеріалів справи на підставі письмового клопотання особи.

ЗАП поліпшує становище особи, зобов'язуючи адміністративний орган у прийнятих рішеннях, які є для особи негативними або обтяжуючими, зазначати порядок і строки їх оскарження, а відсутність такої інформації в адміністративному акті є підставою для можливості оскарження такого акта в будь-який час (ч. 4 ст. 80 ЗАП).

Важливою новелою Закону України «Про адміністративну процедуру» є закріплення можливості особи звернутися до органу не лише з метою забезпечення реалізації права чи свободи, а й законного інтересу. Категорія законного інтересу не є достатньо вивченою в науці, а її застосування в практичній діяльності не є поширеним. Хоча згадка про наявність у особи законного інтересу й міститься в низці законодавчих актів. Конституційний Суд України навіть у своєму рішенні від 01.12.2004 р. надав тлумачення категорії «охоронюваний законом інтерес» [3]. А Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у рішенні по справі №522/3665/17 конкретизував ознаки законного інтересу, що підлягає захисту в порядку адміністративного судочинства: а) має правовий характер, тобто перебуває у сфері правового регулювання; б) пов'язаний з конкретним матеріальним або

нематеріальним благом; в) є визначеним; благо, на яке спрямоване прагнення, не може бути абстрактним або загальним; г) є персоналізованим (суб'єктивним), тобто належить конкретній особі; д) суб'єктом порушення позивач вважає суб'єкта владних повноважень [4]. Отже, особа у відносинах з публічною адміністрацією може реалізовувати або захищати свій законний інтерес.

Передбачене ЗАП процедурне рішення залишити заяву без руху, якщо її подано з порушенням встановлених законодавством вимог, забезпечує принцип гарантування участі особи в адміністративному провадженні та оптимізує відносини публічної адміністрації з особою – остання буде мати можливість виправити помилки в заяві, подати документи ті відомості, яких не вистачає для розгляду справи; строки провадження при цьому зупиняються, а особа відразу не отримує відмову в реалізації свого права. Днем подання звернення буде той, коли особа первинно подала заяву, і це вкрай важливо в деяких категоріях справ, як-то приміром, щодо надання статусу ВПО, адже цей статус пов'язаний також із виплати особам державної допомоги.

Вважаємо, що можливість проведення слухань у справі, особливо якщо вона стосується великої кількості осіб, сприятиме максимальному врахуванню інтересів всіх учасників провадження. Також це дасть змогу знайти оптимальне рішення у справі, можливо прийняти адміністративний акт з умовами, невиконання яких стане підставою для відкликання такого акта. Це буде інструментом забезпечення прав та інтересів як адресата, так і інших учасників адміністративного провадження.

ЗАП запроваджує нове правило набуття чинності адміністративним актом. Тепер це пов'язується з його доведенням до відома особи. Такий підхід впливає на строки оскарження акта, які починають рахуватися з моменту, коли особу було сповіщено про прийняте щодо неї рішення. Це також гарантує особі можливість не пропустити строки оскарження у разі, коли вона буде мати намір захистити свої права.

Крім того, в частині адміністративного оскарження ЗАП встановлює можливість утворення комісій з розгляду скарг при адміністративних органах, які не мають над собою вищих органів, до яких можна було б подати скаргу. У разі створення такої комісії особа зможе скористатися адміністративним оскарженням, яке на відміну від судового, характеризується простотою, оперативністю, безкоштовністю та можливістю в певних випадках прийняти рішення по справі органом, який розглядає скаргу.

Назвемо ще один принцип, втілений у Закон України «Про адміністративну процедуру», зміст якого відображає ідею людиноцентризму. Це – принцип захисту довіри (інтересу) особи до збереження чинності адміністративного акта. Його сутність зводиться до того, що якщо особа, будучи переконана, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном,



отриманими на підставі такого адміністративного акта, чи змінила в інший спосіб свій уклад життя, і її законний інтерес (довіра) щодо збереження чинності адміністративного акта переважає публічний інтерес у визнанні адміністративного акта недійсним, то такий акт не може бути визнаний адміністративним органом недійсним на шкоду особі. Таке застереження ЗАП свідчить про повагу до прав і свобод людини, їх пріоритет над публічним інтересом. Звісно, що цей принцип не поширює свою дію на випадки, коли адміністративний акт порушує права, свободи чи законні інтереси інших осіб, завдає їм шкоди, використовується та створює умови для вчинення адміністративного або кримінального правопорушення.

У підсумку зазначимо, що людиноцентризм як прояв верховенства права та базова ідея публічно-правового регулювання знайшов своє втілення в Законі України «Про адміністративну процедуру». Проте буде перебільшенням стверджувати, що ЗАП спрямований лише на забезпечення прав особи, він вміщує інструменти, які дозволяють поновити законність і на шкоду особі, забезпечити публічний інтерес, а також знайти розумний баланс між публічним і приватними інтересами.

### **Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру : Закон України 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
2. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text).
3. Рішення Конституційного Суду України у справі про охоронюваний законом інтерес від 1 грудня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text>.
4. Постанова ВС від 28 травня 2020 р. по справі №640/11643/19. URL: [https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902?fbclid=IwAR1P1GAdRY-QUAmEjmAeLYM-7w1dyTH2NXn9eeGm5cX7kMqcp\\_nfzVOpiKk](https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902?fbclid=IwAR1P1GAdRY-QUAmEjmAeLYM-7w1dyTH2NXn9eeGm5cX7kMqcp_nfzVOpiKk).

**БОЛОБАН Дмитро,**  
*аспірант,*  
*Запорізький національний університет*

## **ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАТНИХ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА ЯК ПОЗИТИВНИЙ ПРИКЛАД ДЛЯ ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

Ранок 24 лютого 2022 р. назавжди розділив життя мільйонів українців на до і після на до та після, змістивши на другий план усі буденні справи та поставивши перед низкою викликів і проблем. Російська військова агресія кардинально змінила плани та змусила зовсім по новому розставляти пріоритети як пересічному громадянину так і державі в

цілому. Основними проблемами для країни стали забезпечення обороноздатності, відсіч збройної агресії ворога, а також ліквідація загроз життю та здоров'ю населення. Однак поряд з ними нікуди не зникли та продовжують існувати та загострюватись і інші проблеми, які в подальшому при повоєнному відновленні України потребуватимуть якомога скорішого вирішення. Однією з таких проблем, які загострюються з кожним днем активних бойових дій є проблема відновлення зруйнованих війною автомобільних доріг України.

Представниками Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України оприлюднено, що станом на кінець 2022 р., за весь час повномасштабного російського вторгнення в Україні під час бойових дій було пошкоджено або вщент зруйновано більше 25 тисяч кілометрів автомобільних доріг та 340 штучних споруд [1], на відновлення яких необхідно витратити сотні мільярдів гривень.

Зважаючи на те, що автомобільні дороги є одним з найважливіших елементів транспортної системи будь якої країни, за допомогою якого забезпечується ефективне функціонування всіх інших галузей національної економіки, як у мирний так і у воєнний час, відновлення та подальший розвиток мережі автомобільних доріг має бути одним із головних напрямків повоєнного відновлення України.

Однак, зважаючи на значну вартість робіт з відновлення зруйнованих автомобільних доріг, а також обмеженість фінансових ресурсів, які держава зможе направити на фінансування даного напрямку, у зв'язку з необхідністю фінансування інших, не менш важливих напрямків поєного відновлення країни, вже сьогодні існує необхідність пошуку нових сучасних підходів до фінансування та управління системою автомобільних доріг України, одним із яких є впровадження та використання на території України платних автомобільних доріг.

Враховуючи описане вище, є актуальним дослідити досвід адміністративно-правового регулювання функціонування платних автомобільних доріг у зарубіжних країнах, зокрема у Республіці Польща - країною, яка має найбільш тісні економічні та політичні зв'язки з нашою державою.

Оснву адміністративно-правового регулювання сфери платних автомобільних доріг у Республіці Польща складають Закон про платні автомагістралі та Національний дорожній фонд від 27 жовтня 1994 р. [2] та Закон про дороги загального користування від 21 березня 1985 р. [3].

Законом про платні автомагістралі та Національний дорожній фонд від 27 жовтня 1994 р. визначено, що перелік автомобільних доріг, які будуть побудовані та експлуатуватимуться як платні встановлюється розпорядженням Ради міністрів Польщі. При цьому віднести автомобільну дорогу до розряду платних можливо лише за наявності іншої безкоштовної дороги загального користування [2].

Зазначені платні автомобільні дороги можуть бути побудовані та

обслуговуватись:

- 1) Генеральною дирекцією національних доріг і автомагістралей;
- 2) дорожнім підприємством спеціального призначення за дорученням Генерального директора національних доріг і автомагістралей;
- 3) приватними компаніями на підставі договору концесії з Генеральним директором національних доріг і автомагістралей або дорожнім підприємством спеціального призначення [2].

Таким чином, плату за проїзд платною автомобільною дорогою може стягуватись:

- 1) Національною скарбовою адміністрацією Республіки Польща;
- 2) дорожнім підприємством спеціального призначення;
- 3) Приватною компанія, з якою генеральний директор національних доріг і автомагістралей або дорожнє підприємство спеціального призначення уклало договір концесії на будівництво та/або експлуатацію платної автомобільної дороги [2].

Крім того, Законом про дороги загального користування від 21 березня 1985 р. передбачено, що орган місцевого самоврядування своєю постановою може запровадити плату за проїзд тунелями або мостами розташованими на маршрутах доріг, що перебувають у віданні цього органу місцевого самоврядування [3].

У цьому випадку плата за проїзд тунелем або мостом стягується дорожнім управлінням органу місцевого самоврядування, а у випадку його відсутності – розпорядником автомобільної дороги на якій знаходиться зазначений міст або тунель [3].

Плата за проїзд платними автомобільними дорогами в Республіці Польща стягується за допомогою двох систем: відкритої та закритої.

Відкрита система стягнення плати за проїзд платними автомобільними дорогами полягає в тому, що плата за проїзд стягується в пунктах збору – облаштованих шлагбаумом контрольно-пропускних пунктах, яких вздовж усієї платної автомобільної дороги розташовано декілька пунктів збору, зазвичай через кожні 50 км автомобільної дороги. На таких пунктах збору водій в залежності від типу транспортного засобу сплачує встановлену суму плати за проїзд, після чого шлагбаум піднімається і рух платною автомобільною дорогою можна продовжити далі.

Закрита ж система стягнення плати за проїзд платними автомобільними дорогами полягає в тому, що плата за проїзд стягується в пунктах збору, які розташовані на всіх під'їзних шляхах до платної автомобільної дороги та на кожній її розв'язці. При в'їзді на платну автомобільну водій отримує талон, який потім пред'являється при виїзді з неї. Розмір плати за проїзд залежить від типу транспортного засобу та відстані, яку транспортний засіб проїхав по платній автомобільній дорозі [4].

Отже, здійснивши аналіз досвіду адміністративно-правового

регулювання функціонування платних автомобільних доріг у Республіці Польща, можна дійти висновку, що модель адміністративно-правового регулювання платних автомобільних доріг передбачає залучення до процесу їх будівництва, фінансування та управління достатньо широкого кола суб'єктів як публічного так і приватного права, з огляду на що було доцільним взяти її за основу при розробці власної найбільш прийнятної для України моделі адміністративно-правового регулювання впровадження та використання платних автомобільних доріг.

### **Список використаних джерел**

1. В Україні через війну пошкоджено або зруйновано понад 25 тис. км доріг. *Еспресо*. 2022. URL: <https://espresso.tv/v-ukraini-cherez-viynu-poshkodzheno-abo-zruynovano-ponad-25-tis-km-dorig> (дата звернення: 12.03.2023).
2. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19941270627/U/D19940627Lj.pdf> (дата звернення: 12.03.2023).
3. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220001693/T/D20221693L.pdf> (дата звернення: 12.03.2023).
4. Платні дороги в Польщі. *Freetrack*. 2022. URL: <https://freetrack.com.ua/platnyie-dorohy-v-polshe/> (дата звернення: 12.03.2023).

**БУКОВЕЙ Богдана,**  
студентка 1 курсу юридичного факультету,  
ЧНУ ім. Ю. Федьковича  
**Науковий керівник –**  
**Крайній П. І.,**  
к.ю.н., асист. кафедри публічного права  
юридичного факультету,  
ЧНУ ім. Ю. Федьковича

## **ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: У ПОШУКАХ ДІЄВОГО ФОРМАТУ**

У науковому просторі пануючою залишається думка про надзвичайну ефективність штучного інтелекту (далі – ШІ), де цифрове середовище незабаром докорінно змінить механізм функціонування всієї системи органів публічної влади. Винайдення ШІ спричинив появу в законодавстві розвинених країн нових об'єктів і суб'єктів права, нових правовідносин та нової сфери застосування права.

Правове регулювання ШІ, незважаючи на наявність певних стандартів, є недосконалим, оскільки знаходиться на етапі становлення навіть у розвинених країнах світу.

Проте, на даний час, ні адміністративне право, ні будь-яка інша галузь публічного права на законному рівні не визнає ШІ самостійним учасником правовідносин. Також, ШІ не входить до жодної групи учасників адміністративних відносин, його прямо не визначено об'єктом адміністративних правовідносин, тож питання його правового статусу залишається відкритим.

Загалом виділяють три категорії суб'єктів, яким завдяки ШІ може бути полегшена праця: адміністратори закону (народні депутати, державні чиновники), ті, хто використовує ШІ в юридичній практиці (адвокати), і останнє, ті, хто керується законом (до цієї категорії можна віднести все суспільство, які регулюються законом і використовують його для досягнення мети) [1]. Проте, в жодному нормативному акті, який б регулював адміністративні відносини немає положення про регулювання ШІ, як самостійного учасника адміністративних правовідносин.

На нашу думку, варто було б розпочати із обговорення та затвердження Концепції розвитку ШІ в діяльності органів публічної влади, що створило б позитивні передумови для поступового впровадження ШІ у діяльності спочатку окремих органів влади, а потім з розвитком технологій, замінити посадових осіб при виконанні типових завдань. Відсутність нормативної бази не зупиняє появу та розвиток численних розробок у сфері застосування ШІ. Наприклад, у Великій Британії було створено «комп'ютерного суддю», який здатний передбачати рішення Європейського суду з прав людини з точністю до 79% [2].

Щодо України, то поки вітчизняні правові акти не регламентують діяльності ШІ. Вочевидь, інформаційні технології вже стали невід'ємною частиною нашого повсякденного життя, тому необхідно вже сьогодні сприяти їх впровадженню у правовий простір. З огляду на євроінтеграційні процеси, в основу майбутнього українського законодавства в галузі ШІ будуть покладені стандарти Європейського Союзу [3, с. 56-57].

Необхідним є нормативно-правове регулювання діяльності у сфері ШІ, яке має бути спрямоване на недопущення неконтрольованого поширення відповідних технологій та систем як в Україні так і за кордон. Держава повинна створити такі умови, при яких розвиток ШІ не мав негативного впливу на національну безпеку та дотримання Україною зобов'язань, взятих у рамках міжнародних договорів та угод. У випадку закріплення за ШІ прав та обов'язків у праві, на нього також буде покладено повноваження не порушувати права та виконувати обов'язки, за іншого він буде відповідати за свої діяння, тобто буде деліктоздатним.

Слід зазначити, що потужне користування інформаційними технологіями може призвести до певних негативних наслідків. Так, прогресивне збільшення споживання інформації та використання ШІ може

стати результатом втрати свободи людиною, втрати мети існування і підпорядкування своїх цілей цілям збереження і примноження інформаційних ресурсів. За цих умов інформаційного поневолення людини складність подальшого відшукування власного шляху і мети існування, тобто онтологічні проблеми, фактично виходять на перший план [4, с. 89].

У нещодавній серії твітів Сем Альтман, керівник компанії-розробника мовної моделі GPT і популярного чатбота ChatGPT, вкотре закликав стримати запал щодо нових інструментів штучного інтелекту. Альтман не вперше говорить про необхідність регулювання ШІ [5].

ШІ зможе мати свої права та обов'язки з моменту включення його до когорти учасників адміністративних правовідносин, оскільки будь-який учасник наділяється правами та обов'язками. Питання правосуб'єктності ШІ є актуальним, проте недостатньо дослідженим. Закріплення ШІ на законодавчому рівні зможе полегшити роботу науковців щодо визначення адміністративного – правового статусу ШІ. З метою розвитку ШІ та задля залучення інвестицій у розробку роботів та розширення їх ролі у суспільних відносинах, має більш ґрунтовно забезпечуватися правове регулювання у цьому питанні.

Отже, на сьогоднішній день вкрай необхідним є обговорення адміністративно-правового регулювання використання ШІ у діяльності органів публічної влади. В основу регламентації новітніх технологій повинні бути закладені європейські стандарти та рекомендації щодо захисту прав і свобод учасників відносин розробки та використання ШІ, договірних зобов'язань та юридичної відповідальності у галузі ШІ.

### Список використаних джерел

1. Мачуський В. Штучний інтелект і право. *Business Law Electronic Resource*. 2019. URL: <https://www.businesslaw.org.ua/shtuchnyi-intelect-i-pravo-t/> (дата звернення: 03.03.2023).

2. Городиський І. М. Тенденції розвитку правового регулювання штучного інтелекту в Європейському Союзі. *ІТ-право: проблеми та перспективи розвитку в Україні* : Збірник матеріалів II Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 17 лист. 2017 р.). Львів : НУ «Львівська політехніка», 2017. С. 51-57.

3. Скоро світ побачить перші дійсно лякаючі приклади штучного інтелекту, впевнений засновник OpenAI. URL: [https://24tv.ua/tech/lyudstvo-blizke-do-diyсно-lyakayuchih-prikladiv-shtuchnogo-intelektu\\_n2260603](https://24tv.ua/tech/lyudstvo-blizke-do-diyсно-lyakayuchih-prikladiv-shtuchnogo-intelektu_n2260603) (дата звернення: 03.03.2023).

4. Сопілко І.М. Тролі, боти та бот-мережі як загрози розвитку інформаційного суспільства. *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2016. № 4 (41). С. 98-105. DOI: <https://doi.org/10.18372/2307-9061.41.11128>.

**ВАЩЕНКО Юлія,**  
д.ю.н., проф., професорка,  
*Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

## **ПРОЦЕДУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ В УКРАЇНІ ТА СЛОВАЧЧИНІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

15 грудня 2023 р. набирає чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. №2073-IX [1] (далі – ЗАП України). Новий законодавчий акт має стати основою взаємовідносин між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами – фізичними особами та юридичними особами приватного права, побудованих на європейських принципах загальної адміністративної процедури. Одним із важливих прав учасників адміністративної процедури є право на оскарження рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу. Багато держав мають закони (кодекси) про загальну адміністративну процедуру, які також регулюють процедуру адміністративного оскарження. Зокрема, у Словацькій Республіці діє Закон про адміністративну процедуру (адміністративний порядок) (далі – ЗАП Словаччини), прийнятий ще у 1967 р. (з наступними змінами) [2]. У цій публікації до уваги пропонується порівняльно-правовий аналіз окремих аспектів процедури адміністративного оскарження в Україні (у світлі Закону України «Про адміністративну процедуру») та Словаччині.

Право на адміністративне оскарження рішення адміністративного органу закріплено і в ЗАП України, і в ЗАП Словаччини. Так, згідно із ст. 78 ЗАП України право на адміністративне оскарження має особа, яка вважає, що прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес, або ж процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси. Тобто, правом на оскарження наділений не тільки учасник адміністративного провадження, в межах якого було прийняте відповідне рішення адміністративного органу, але будь-яка особа, якщо таке рішення негативно впливає, чи може порушити її права, свободи, законні інтереси. Відповідно ж до ЗАП Словаччини правом на оскарження рішення адміністративного органу наділений саме учасник адміністративної процедури (параграф 53 ЗАП Словаччини). Крім того, відповідно до ЗАП Словаччини, учасник адміністративної процедури може відмовитись від свого права на адміністративне оскарження. Така можливість у ЗАП України не передбачена. Це пов'язано з тим, що відповідно до ЗАП України (ст. 74) адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом, тоді, як

відповідно до ЗАП Словаччини момент набуття чинності рішенням адміністративного органу залежить від того, чи таке рішення підлягає оскарженню, чи ні, та чи може бути призупинена його дія внаслідок подання скарги, чи ні (параграф 52 ЗАП Словаччини). Так, рішення є остаточним, якщо воно не підлягає оскарженню (скасуванню). Якщо ж рішення може бути оскаржене, то учасник провадження відповідно до закону може усно (із занесенням до протоколу) або письмово відмовитися від свого права на оскарження, з метою прискорення набрання чинності рішенням, яке прийняте на його користь.

Щодо строків на оскарження рішення адміністративного органу, то тут також є відмінності. Загальні строки оскарження у ЗАП України (ст. 80) визначені в залежності від того, хто є скаржником та що є предметом оскарження. Зокрема, учасник адміністративного провадження може подати скаргу на адміністративний акт протягом тридцяти календарних днів з дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження щодо прийняття зазначеного акта. Особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає адміністративний акт, але яка не була учасником адміністративного провадження, має право подати скаргу на такий адміністративний акт протягом тридцяти календарних днів з дня, коли вона дізналася або мала дізнатися про такий вплив. Скарга на бездіяльність адміністративного органу може бути подана в будь-який час після спливу стр. прийняття адміністративного акта. Скарга на процедурну дію або процедурне рішення може бути подана протягом тридцяти календарних днів з дня, коли особі, яка була учасником адміністративного провадження, стало відомо про вчинення процедурної дії або прийняття процедурного рішення. Для окремих видів справ законом можуть встановлюватися інші строки подання скарги. Відповідно до ЗАП Словаччини апеляційна скарга подається протягом 15 днів з дня проголошення рішення, однак спеціальним законом може бути встановлено інший строк.

Щодо вирішення питання про поновлення пропущеного стр. для подання скарги слід звернути увагу на наступне. Відповідно до ЗАП України (ч. 2 ст. 80) у разі пропущення у зв'язку із поважною причиною (хвороба, відрядження тощо) стр. подання скарги, скаржник може звернутися з клопотанням про поновлення стр. подання скарги. При цьому для поновлення пропущеного стр. законом встановлена така процедура. Скаржник спочатку повинен подати звернення про поновлення стр. подання скарги. При цьому законодавцем встановлено строк, протягом якого це можна зробити – десять робочих днів з дня припинення обставин, що були поважною причиною пропущення стр. подання скарги, але не пізніше одного р. з дня прийняття адміністративного акта. У разі прийняття рішення (це може бути окреме рішення або про це буде зазначено у рішенні за скаргою) про поновлення пропущеного стр. суб'єкт розгляду скарги повідомляє про те скаржника. Після отримання такого



повідомлення скаржник може подати скаргу протягом десяти робочих днів. Зауважимо, що суб'єкт розгляду скарги визначає причину пропуску стр. для оскарження поважною, керуючись внутрішнім переконанням (перелік поважних причин відсутній), законом не визначено строк, протягом якого суб'єкт розгляду скарги має вирішити питання щодо поновлення/відмови у поновленні пропущеного стр. для адміністративного оскарження (відповідно, застосовується загальний принцип розумності строків). Вбачається, що такий порядок є надміру забюрократизованим, на практиці може призвести до затягування процедури. Крім того, слід звернути увагу на наступне формулювання ЗАП України – ця процедура поновлення стосується пропуску стр. подання скарги, визначеного у ч. 1 ст. 80 ЗАП України. Чи означає це, що вона не стосується строків, визначених спеціальними законами? ЗАП Словаччини також містить положення щодо вирішення питання у разі пропусчення встановленого законом строку. При цьому, процедура також залежить від причини пропусчення строку. Відповідно до параграфу 47 ЗАП Словаччини рішення адміністративного органу обов'язково має містити інформацію щодо оскарження рішення, а саме: чи є рішення остаточним, чи може бути оскаржене, в який строк, до якого органу та куди саме подається скарга, а також чи може бути рішення переглянуте судом. Якщо скарга подана після встановленого стр. внаслідок неправильної вказівки або через відсутність таких вказівок у рішенні адміністративного органу, вважається, що вона була подана вчасно, якщо скаржник це зробив не пізніше 3 місяців з дня повідомлення про рішення. Крім того, апеляційний орган зобов'язаний розглянути прострочену скаргу на предмет того, чи є підстави для поновлення провадження чи зміни чи відміни рішення поза апеляційним провадженням (параграф 60 ЗАП Словаччини). Таким підхід вбачається більш виваженим.

Одним із дискусійних аспектів є визначення законом суб'єкта, який уповноважений розглядати скаргу на рішення, дію, чи бездіяльність адміністративного органу. Відповідно до ч. 1 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру» суб'єктом розгляду скарги (якщо інше не передбачено законом) є адміністративний орган вищого рівня. Це, на наш погляд, є абсолютно логічним, оскільки орган, який прийняв оскаржуване рішення (вчинив оскаржувану дію, чи допустив бездіяльність), вже висловив свою офіційну позицію, з якою не погодився скаржник. Тепер це має бути завдання органу вищого рівня – з'ясувати, чи правомірно діяв відповідний суб'єкт. Проте, законодавець передбачає (ч. 3 ст. 79 ЗАП України) можливість розгляду скарги органом, який прийняв оскаржуване рішення, вчинив оскаржувану дію, чи допустив бездіяльність, за умови: відсутності адміністративного органу вищого рівня та утворення в органі, рішення (дія, бездіяльність) якого оскаржується, комісії з розгляду скарг. На наш погляд, такий підхід є помилковим з огляду на порядок формування комісії з розгляду скарг (включення представників інститутів

громадянського суспільства є правом адміністративного органу, а не його обов'язком, при цьому їх загальна кількість може становити не більше третини загального складу комісії), а також рекомендаційний характер її рішень для суб'єкта розгляду скарг. У той же час, певною гарантією захисту прав скаржника та інших осіб, яких стосується оскаржуване рішення (дія, бездіяльність) адміністративного органу, є положення ч. 4 ст. 79 ЗАП України, згідно з яким посадова особа адміністративного органу, яка прийняла адміністративний акт, процедурне рішення, вчинила дію або допустила бездіяльність, що оскаржується не бере участі в розгляді скарги. Відповідно до ЗАП Словаччини скарга подається до адміністративного органу, який виніс оскаржуване рішення (параграф 54), однак, розглядається, якщо законом не передбачено інше, органом вищого рівня (параграф 58). Щодо винятку, то адміністративний орган, який прийняв оскаржуване рішення, може самостійно вирішити скаргу, якщо він її задовольняє у повному обсязі та якщо рішення стосується лише скаржника (тобто, не стосується третьої сторони), або якщо інші сторони погоджуються з таким рішенням (не надають заперечення до скарги). Тобто, якщо адміністративний орган не задовольняє скаргу, або інші учасники не згодні, скаргу буде розглядати адміністративний орган вищого рівня. Законом передбачено, що якщо адміністративний орган, який прийняв оскаржуване рішення, не приймає рішення щодо скарги, він не пізніше 30 днів з дня отримання скарги передає її разом із результатами доповненої процедури та матеріалами до суб'єкта, який уповноважений розглядати скаргу, а також повідомляє про це учасників процедури адміністративного оскарження (параграф 57, абз. 2). Якщо неможливо визначити орган оскарження відповідно до закону, то рішення приймає керівник адміністративного органу на підставі пропозиції створеної їм спеціальної комісії (параграф 58, абз. 3). Тобто і ЗАП України, і ЗАП Словаччини передбачено, як виняток, можливість утворення спеціальної комісії з розгляду скарг, рішення якої має рекомендаційний характер для керівника адміністративного органу, що уповноважений приймати рішення за скаргою.

Важливе значення має з'ясування питання, чи зупиняє подання адміністративної скарги дію оскаржуваного рішення адміністративного органу. Відповідно до ч. 4 ст. 83 ЗАП України у разі подання скарги дія адміністративного акта зупиняється за клопотанням скаржника, проте, крім випадків, передбачених законом. Відповідно, ЗАП України не передбачено автоматичне зупинення дії оскаржуваного адміністративного акта у разі подання скарги. Натомість, відповідно до ЗАП Словаччини своєчасно подана скарга зупиняє дію оскаржуваного рішення адміністративного органу, якщо інше не передбачено спеціальним законом. Адміністративний орган може не застосувати зупинення дії оскаржуваного рішення, якщо цього вимагають невідкладні суспільні інтереси або якщо існує небезпека того, що сторона провадження або

інший суб'єкт зазнає непоправної шкоди у результаті затримки виконання рішення. Однак, адміністративний орган не може відмовити у зупиненні дії оскаржуваного рішення, якщо автоматичне зупинення передбачене спеціальним законом. При цьому рішення про відмову у зупиненні дії оскаржуваного рішення оскарженню не підлягає. З нашої точки зору, за загальним правилом дія оскаржуваного рішення має зупинитися автоматично у разі подання скарги відповідно до закону та не потребувати додаткового клопотання. Лише у обґрунтованих винятках, визначених законом, автоматичне зупинення оскаржуваного рішення не має застосовуватися.

Щодо рішення, яке може прийняти суб'єкт розгляду скарг за результатами розгляду адміністративної скарги, то і ЗАП України, і ЗАП Словаччини передбачають можливість і внесення змін до прийнятого рішення, і його скасування, і прийняття нового рішення, і залишення скаргу без задоволення, а відповідне рішення без змін. При цьому положення ЗАП України є більш деталізованими. Відповідно до ЗАП Словаччини апеляційний орган розглядає оскаржуване рішення в повному обсязі, за необхідності може доповнити попередню процедуру або усунути виявлені недоліки. За наявності підстав, апеляційний орган може змінити або скасувати рішення, або ж відмовити у задоволенні скарги та підтвердити рішення адміністративного органу. Апеляційний орган скасовує рішення та повертає справу адміністративному органу, який його прийняв, для нового обговорення та прийняття рішення, якщо це є більш доцільним, особливо із міркувань швидкості або економії; при цьому адміністративний орган повинен діяти відповідно до юридичного висновку апеляційного органу. Рішення апеляційного органу за результатами розгляду скарги подальшому оскарженню не підлягає (параграф 59 ЗАП Словаччини). Відповідно до ЗАП України (ч. 5 ст. 85) суб'єкт розгляду скарги, який має повноваження щодо вирішення справи по суті, зобов'язаний самостійно прийняти відповідний акт, якщо усунення порушення не потребує додаткових процедурних дій. Якщо суб'єкт розгляду скарги зобов'язав адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, видати новий адміністративний акт, суб'єкт розгляду скарги здійснює контроль за виконанням свого рішення за скаргою. Суб'єкт розгляду скарги може вимагати від адміністративного органу інформацію про виконання рішення за скаргою шляхом встановлення розумного стр. подання такої інформації (ч. 6 ст. 85 ЗАП України).

Таким чином, процедура адміністративного оскарження врегульована і законодавством України, і законодавством Словаччини, містить як спільні, так і відмінні риси. Зокрема, закони про адміністративну процедуру обох країн закріплюють право на оскарження адміністративних рішень адміністративних органів, визначають, хто є носієм такого права (може виступати скаржником), які строки для подання скарги та як вирішується питання у разі їх пропуску, хто є суб'єктом розгляду скарги (за загальним

правилом – вищестоящий орган), можливість зупинення дії оскаржуваного адміністративного рішення на строк розгляду адміністративної скарги, яке рішення може бути прийняте за результатами розгляду адміністративної скарги. У той же час, вказані елементи процедури адміністративного оскарження в Україні та Словаччині мають свої особливості.

### **Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Голос України*. 15.06.2022. № 123.

2. Zákon z 29 júna 1967 o správnom konaní (správny poriadok) : Закон Словацької Республіки «Про адміністративну процедуру». <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1967/71/>.

**ВОЗНИЙ Микола,**

*аспірант кафедри приватного та публічного права,  
Київський національний університет технологій та дизайну*

## **ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ МИТНИМИ ПЛАТЕЖАМИ ТОВАРІВ, ЩО ПЕРЕМІЩУЮТЬСЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ, В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Внаслідок введення воєнного стану на всій території України відбулися суттєві зміни в оподаткуванні митними платежами товарів, що переміщуються через митний кордон України.

Тимчасово, на період дії воєнного стану, звільнено від оподаткування ввізним митом соціально значущі продукти харчування, лікарські засоби та медичні вироби, на які Кабінетом Міністрів України встановлено фіксовані ціни у розумінні Закону України «Про ціни та ціноутворення» [1]. Ряд змін запроваджено щодо операцій з фізичної передачі (відпуску, відвантаження) пального на митній території України; зміни ставок акцизного податку із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції); звільнення від оподаткування митом товарів оборонного призначення, визначені такими згідно з п. 29 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оборонні закупівлі», що класифікуються за такими групами, товарними позиціями та підкатегоріями УКТ ЗЕД [2].

Звільнено від оподаткування митними платежами: товари, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України підприємствами для вільного обігу, крім спирту етилового та інших спиртових дистилятів, алкогольних напоїв, пива (крім квасу «живого» бродіння), тютюнових виробів, тютюну, промислових замінників тютюну, рідин, що використовуються в електронних сигаретах; автомобілі легкові, кузови до них, причепа та напівпричепа, мотоцикли, транспортні засоби, призначені для перевезення 10 осіб і більше, транспортні засоби для перевезення

вантажів, які ввозяться громадянами на митну територію України для вільного обігу [3]. У зв'язку з забезпеченням у період дії воєнного стану умов для належного забезпечення функціонування економіки, а також належного наповнення дохідної частини бюджету за рахунок надходження митних платежів запроваджені пільги щодо оподаткування транспортних засобів та товарів, що ввозяться з-за кордону, були скасовані [4].

Варто відмітити, що Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо перегляду окремих пільг з оподаткування» [4] Кабінету Міністрів України надано можливість прийняти рішення про тимчасове застосування заходів – встановлення тарифних пільг (тарифних преференцій) у вигляді звільнення від оподаткування ввізним митом, зниження ставок ввізного мита або встановлення тарифних квот – до товарів, що походять з держав, які здійснили дружні дії щодо реалізації законних прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України, держав, з якими Україною укладено міжнародні договори про вільну торгівлю, та які в односторонньому порядку застосували тарифні пільги (тарифні преференції) до товарів, що походять з України.

Серед рішень Кабінету Міністрів України щодо оподаткування митними платежами товарів, що переміщуються через митний кордон України, доцільно виділити такі: 1) у період воєнного стану відстрочення сплати митних платежів під час ввезення на митну територію України товарів оборонного призначення відповідно до Закону України «Про оборонні закупівлі», кінцевим отримувачем яких згідно з умовами договору визначено Міністерство оборони, здійснюється на строк 90 календарних днів [5]; 2) заборонено вивезення за межі митної території України товарів за зовнішньоекономічними договорами (контрактами), торговельною країною та/або країною призначення яких є Російська Федерація [6]; 3) затверджено перелік окремих товарів, ввезення яких на митну територію України та/або переміщення територією України транзитом здійснюється без надання митним органам забезпечення сплати митних платежів [7]; 4) розширено перелік товарів (у тому числі лікарських засобів, медичних виробів та/або медичного обладнання), необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, операції з ввезення яких на митну територію України та/або операції з постачання яких на митній території України звільняються від оподаткування податком на додану вартість та які звільняються від сплати ввізного мита [8, 9]; 5) затверджено обсяги товарів, що ввозяться на митну територію України у митному режимі імпорту державними науковими установами, державними закладами вищої освіти, визначених п. 21 ч. 1 ст. 282 Митного кодексу України, що звільняються від оподаткування митом, а також операції з ввезення яких

на митну територію України звільняються від оподаткування податком на додану вартість [10].

З метою лібералізації торговельних відносин між ЄС та Україною ЄС призупинив застосування: ввізного мита на товари, в тому числі промислові та сільськогосподарські товари; тарифних квот на товари українського походження; системи вхідних цін на українські фрукти та овочі; антидемпінгових та спеціальних заходів щодо українських товарів [11, 12]. Також прийнято новий Митний тариф [13], який було приведено у відповідність до вимог Міжнародної конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів.

Таким чином, в умовах воєнного стану законодавство України з питань митної справи зазнало суттєвих змін, а на території України встановлено особливі умови в оподаткуванні митними платежами товарів, що переміщуються через митний кордон України. Водночас, слід зазначити, що митні платежі посідають важливе місце серед доходів Державного бюджету України, тому в частині адміністрування митних платежів має бути виважена державна митна політика, яка сприятиме ефективній реалізації завдань та функцій держави.

### **Список використаних джерел**

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану : Закон України від 03.03.2022 р. № 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n59> (дата звернення: 09.03.2023).

2. 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 р. № 2120-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#n151> (дата звернення: 09.03.2023).

3. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану : Закон України від 24.03.2022 р. № 2142-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#n61> (дата звернення: 09.03.2023).

4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо перегляду окремих пільг з оподаткування : Закон України від 21.06.2022 р. № 2325-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2325-20#n17> (дата звернення: 09.03.2023).

5. Деякі питання сплати митних платежів під час ввезення на митну територію України товарів оборонного призначення : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2022 р. № 1006. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-splaty-mytnykh-plate-a1006>

(дата звернення: 09.03.2023).

6. Про заборону вивезення товарів з України на митну територію Російської Федерації : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1076. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zaboronu-vyvezennia-tovariv-z-u-a1076> (дата звернення: 09.03.2023).

7. Про затвердження переліку окремих товарів, ввезення яких на митну територію України та/або переміщення територією України транзитом здійснюється без надання митним органам забезпечення сплати митних платежів : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1091. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-pereliku-okremykh-tovariv-vvezennia-iaakykh-i270922-1091> (дата звернення: 09.03.2023).

8. Про внесення змін до переліку товарів (у тому числі лікарських засобів, медичних виробів та/або медичного обладнання), необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, операції з ввезення яких на митну територію України та/або операції з постачання яких на митній території України звільняються від оподаткування податком на додану вартість та які звільняються від сплати ввізного мита : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.11.2022 р. № 1260. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-pereliku-tovariv-u-tomu-chisli-likarskih-zasobiv-medichnih-virobiv-taabo-t091122> (дата звернення: 09.03.2023).

9. Про внесення змін до переліку товарів (у тому числі лікарських засобів, медичних виробів та/або медичного обладнання), необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, операції з ввезення яких на митну територію України та/або операції з постачання яких на митній території України звільняються від оподаткування податком на додану вартість та які звільняються від сплати ввізного мита: постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2022 р. № 1340. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-pereliku-tovariv-u-tomu-chysli-likarskykh-zasobiv-medychnykh-vyrobiv-1340-291122> (дата звернення: 09.03.2023).

10. Про затвердження Порядку ввезення на митну територію України у митному режимі імпорту та цільового використання державними науковими установами, державними закладами вищої освіти товарів, визначених пунктом 21 частини першої статті 282 Митного кодексу України, що звільняються від оподаткування митом, а також операції з ввезення яких на митну територію України звільняються від оподаткування податком на додану вартість : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2022 р. № 1296.

URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-vvezennya-na-mitnu-teritoriyu-ukrayini-u-mitnomu-rezhimi-importu-ta-cilovogo-i041122-1296> (дата звернення: 09.03.2023).

11. Regulation (EU) 2022/870 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on temporary trade-liberalisation measures supplementing trade concessions applicable to Ukrainian products under the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.152.01.0103.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A152%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.152.01.0103.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A152%3ATOC) (дата звернення: 09.03.2023).

12. Конвенція про процедуру спільного транзиту від 20 травня 1987 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-87#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-87#Text) (дата звернення: 09.03.2023).

13. Про митний тариф України : Закон України 19.10.2022 р. № 2697-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-20#Text> (дата звернення: 09.03.2023).

**ГАЛАЄВСЬКИЙ Юрій,**  
*аспірант,*  
*Запорізький національний університет*

## **ОКРЕМІ АСПЕКТИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ**

З початку повномасштабної війни судова система пройшла велику кількість випробувань і трансформацій. Суди доволі швидко адаптувалися до нових реалій і продовжували здійснювати правосуддя, зважаючи на законодавчу заборону обмежувати конституційні права громадян на звернення до суду в умовах воєнного стану.

Вимушене тимчасове зупинення функціонування окремих судів на окупованих територіях та в зоні активних бойових дій зумовило необхідність корегування законодавства, оперативну зміну територіальної юрисдикції судів та вжиття невідкладних комплексних організаційних заходів для забезпечення роботи судової системи. Спільними зусиллями Верховного Суду, Ради суддів України, Державної судової адміністрації України, працівників суддів та органів державної влади вдалося стабілізувати діяльність судової системи, налагодити її роботу в нових умовах та забезпечити належний доступ громадян до суду.

Особливої уваги потребували вирішення питань судової безпеки. З цією метою впроваджувалися заходи щодо забезпечення розгляду судами справ з огляду на необхідність збереження життя та здоров'я працівників судів та учасників судового процесу.



В умовах військового часу налагоджувати роботу судів було доволі непросто. Ускладнювало ситуацію й те, що у перші місяці повномасштабного вторгнення Російської Федерації частина працівників судів не встигла виїхати з окупованих територій або ж перемістилися за кордон чи в інші більш небезпечні регіони України.

Нові виклики змушували оперативно реагувати на цілу низку організаційно-кадрових питань. Зокрема частину персоналу судів необхідно було переводити на дистанційну форму роботи, вирішувати питання з відрядженням суддів до інших судів, працевлаштовувати внутрішньо переміщених працівників, вирішувати питання їх соціального захисту, формувати оновлені колективи в судах, вживати заходи щодо збереження кадрової документації.

Відбулися зміни й у нормативному регулюванні трудових відносин. Зокрема до існуючих базових законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», «Про відпустки», Кодексу законів про працю України додалися ще й відповідні зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та новий Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Крім того, Верховним Судом, Радою суддів України та Державною судовою адміністрацією України неодноразово надавалися роз'яснення та рекомендації щодо вирішення в судах окремих нагальних питань кадрового забезпечення діяльності судів.

За інформацією начальника управління з питань персоналу Державної судової адміністрації Олега Дробинського станом на 9 вересня 2022 р. продовжували роботу 578 судів, у яких працювало 4980 суддів та 24110 працівників апаратів судів [1].

Також у період з 24 лютого по 31 травня 2022 р. до лав Збройних сил України та інших військових формувань було призвано 48 суддів та 226 працівників апаратів судів, органів та державних підприємств Державної судової адміністрації України. Добровольцями Сил територіальної оборони Збройних сил України стали 37 суддів та 46 працівників апаратів судів, органів та державних підприємств Державної судової адміністрації України [2]. Відповідно до частини третьої статті 119 Кодексу законів про працю України за такими особами зберігалися місце роботи та посада [3].

Ситуація ускладнюється й тим, що значна частина приміщень судів, які наразі перебувають на деокупованих територіях, є повністю або частково непридатними для здійснення правосуддя. Так, станом на 16 вересня 2022 р. 82 суди зазнали пошкоджень різного ступеню (11 % від загальної кількості). З них 10 приміщень судів були повністю зруйновані та понад 20 повністю розграбовані. Найбільше пошкоджено приміщень у Харківській (18), Донецькій (12), Херсонській (10) та Миколаївській (13) областях [4].

Ситуацію з кадровим забезпеченням судів суттєво ускладнює відсутність постійно діючих органів у системі судоустрою – Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя. На

сьогодні процедура формування цих органів перебуває на початкових стадіях.

Через відсутність повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з листопада 2019 р. добір суддів та заміщення вакантних посад не здійснюється. За інформацією заступника голови Конкурсної комісії з добору кандидатів у члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Івана Міщенка відповідно до орієнтовного плану в січні-лютому 2023 р. заплановано провести співбесіди із 64 кандидатами, які будуть допущені до цього етапу конкурсного відбору. На думку Івана Міщенка призначення Вищою радою правосуддя членів комісії на посади може відбутися не раніше березня 2023 р. [5].

Подібною є ситуація з Вищою радою правосуддя, яка наразі знаходиться у стадії формування та не спроможна виконувати покладені на неї законодавством повноваження, зокрема вирішувати питання про звільнення суддів з посад за станом здоров'я та у відставку. Для її кворуму необхідно заповнити ще 8 вакансій членів ради.

15 березня 2022 р. було прийнято надзвичайно важливий Закон України «Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя». Зокрема Розділ XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» було доповнено пунктами 55 та 56.

У підпункті 2 пункту 56 було зазначено, що тимчасово, на в період дії надзвичайного чи воєнного стану та протягом 30 днів після дня його скасування (припинення) і за умови відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя, визначеного статтею 131 Конституції України, Голова Верховного Суду приймає рішення про відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації та про дострокове закінчення відрядження судді [6].

Цим Законом було розблоковано питання відрядження суддів до іншого суду, що вкрай необхідно було зробити для забезпечення сталої діяльності судової системи в умовах воєнного стану.

15 вересня 2022 р. виступаючи на X Міжнародному судово-правовому форумі Голова Верховного Суду **Всеволод Князєв** зазначив, що завдяки процедурі відрядження вдалося покращити кадрову ситуацію в судах, у яких було надмірне навантаження та недостатня кількість суддів. Зокрема це Мукачівський міськрайонний суд Закарпатської області, Миргородський та Лубенський міськрайонні та Котелевський районний суди Полтавської області, районні суди міст Дніпра, Запоріжжя, Одеси, Полтави та Черкас. Крім того, почав працювати Чутівський районний суд Полтавської області, який понад рік не міг здійснювати правосуддя через відсутність суддів. Загалом Головою Верховного Суду було відряджено до інших судів понад 300 суддів [7].

Особливої уваги на сьогодні потребує ситуація з заповненням вакансій суддів в апеляційних судах. З цього приводу ще у вересні минулого р. у Верховній Раді України зареєстровано законопроект № 6049 «Про внесення змін до Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів з метою забезпечення здійснення правосуддя та усунення загрози припинення роботи апеляційних судів».

Відповідно до Пояснювальної записки до законопроекту штатна чисельність суддів апеляційних судів становила 1439, а фактично було заповнено тільки 885 посад, тобто майже 40% посад суддів у апеляційних судах є вакантними. У той же час, із зазначених 885 посад 740 суддів мають право на відставку, тобто майже 83% діючих суддів апеляційних судів [8].

Така ситуація свідчить про загрозливу кадрову ситуацію в апеляційних судах. Вважаю, що зазначений законопроект має бути невідкладно прийнятий парламентом, інакше в апеляційних судах виникне надзвичайна ситуація, що призведе до припинення роботи більшості апеляційних судів регіонів України.

Крім питань забезпечення судів людським ресурсами важливим є питання правильного ведення та поводження з кадровою документацією в умовах воєнного стану. Йдеться про організацію роботи із кадровими документами з питань прийняття, переведення, звільнення, обліку, атестації, навчання, підвищення кваліфікації, стажування, пенсійного забезпечення працівників судів тощо.

Зокрема з цього приводу йшлося у пунктах 5-7 Рекомендацій Верховного Суду від 13 березня 2022 р. № 6/0/9-22 щодо першочергових заходів, які необхідно було вживати судам першої та апеляційної інстанції на випадок захоплення населеного пункту та/або суду чи безпосередньої загрози його захоплення.

Так, у них рекомендувалося керівникам апаратів судів, що розташовані у безпосередній близькості до районів ведення воєнних дій, вжити підготовчих заходів в разі ймовірного захоплення населеного пункту та/або суду. Зокрема підготувати до перевезення сервери з кадровою та бухгалтерською інформацією або інші переносні носії з відповідною інформацією. Переносні носії з копіями судових справ, а також з кадровою та бухгалтерською інформацією, необхідно вивезти за першої ж можливості.

Також необхідно було забезпечити схоронність і вивезення особових справ та трудових книжок суддів і працівників апарату суду; за необхідності передати ці документи суддям і працівникам апарату під підпис; прилади з електронними цифровими підписами суддів і працівників апарату суду необхідно вивезти, а в разі неможливості - знищити.

Вивезені справи і вміст серверів передати до суду, якому визначено

підсудність замість суду, діяльність якого припинено [9].

15 березня 2022 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», у статті 7 якого було передбачено, що на період дії воєнного стану порядок організації кадрового діловодства та архівного зберігання кадрових документів у районах активних бойових дій визначається роботодавцем самостійно, за умови забезпечення ведення достовірного обліку виконуваної працівником роботи та обліку витрат на оплату праці [10].

Необхідно зазначити, що цим Законом не було встановлено особливостей організації кадрового діловодства та архівного зберігання кадрових документів в умовах воєнного часу, поклавши повноваження з вирішення цих питань на розсуд роботодавців.

Особливим викликом для судової системи стали випадки виявлення колабораціонізму серед суддів та працівників апаратів судів. Таке негативне та ганебне явище було виявлено не тільки в судах, а й в інших державних органах, тому для боротьби з ним у березні 2022 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» [11].

21 липня 2022 р. Вища рада правосуддя прийняла рішення щодо підтримання позиції Президента України щодо необхідності інспекції органів державної влади на предмет колабораційної діяльності всередині таких структур [12].

Водночас потрібно зважати, що на сьогодні судова система позбавлена можливості ефективно допомагати правоохоронним органам очищуватися від суддів-колаборантів.

Причиною цього знову ж таки є відсутність повноважного складу Вищої ради правосуддя через що заблоковано виконання нею повноважень, зокрема визначених частинами четвертою, п'ятою та шостою статті 131 Конституції України, а саме : ухвалення рішення про звільнення судді з посади; надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою; ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя [13].

На мій погляд, законодавець має невідкладно прийняти зміни до діючого законодавства та тимчасово покласти виконання зазначених вище повноважень Вищої ради правосуддя на Голову Верховного Суду або ж надати повноваження приймати такі рішення Вищій раді правосуддя у існуючому складі. Це сприятиме оперативному притягненню суддів-колаборантів до відповідальності та очищенню судової системи від суддів, які зрадили присязі.

У свою чергу Рада суддів України прийняла **Рішення № 22 від 5 серпня 2022 р.** «Щодо недопущення неефективного використання бюджетних коштів, передбачених, зокрема, на виплату суддівської винагороди та оплати праці працівників апаратів судів, працівників інших

органів і установ системи правосуддя розпорядниками коштів нижчого рівня, що знаходяться на тимчасово окупованій території України».

Зокрема Рада суддів України вирішила створити робочу групу з розробки та запровадження заходів реагування щодо запобігання випадків неефективного використання коштів Державного бюджету України розпорядниками коштів нижчого рівня, що знаходяться на тимчасово окупованій території України. Крім того, радила на підставі рекомендацій робочої групи розпорядникам бюджетних коштів ухвалювати рішення про тимчасове призупинення виплати суддівської винагороди суддям, заробітної плати працівникам апаратів судів, працівникам інших установ системи правосуддя» [14].

Таким чином Радою суддів України було вжито заходів щодо припинення виплати суддівської винагороди та оплати праці працівників апаратів судів, працівників інших органів і установ системи правосуддя, які співпрацюють з ворогом.

З огляду на наведене можливо зробити висновки, що проблеми кадрового забезпечення судів на сьогодні існують і потребують невідкладного вирішення. Процедури формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя мають бути якнайшвидше завершені. Незважаючи на нові виклики та проблеми суди продовжують забезпечувати право громадян на доступ до ефективного, незалежного та своєчасного правосуддя.

### Список використаних джерел

1. Застосування законодавства про державну службу та законодавства про працю в умовах воєнного стану. Соціальний захист працівників апаратів судів, ТУ ДСА України, соціальні гарантії : Виступ начальника управління з питань персоналу Державної судової адміністрації Олега Дробинського на конференції «Управління персоналом: адаптація судів в умовах війни» 09.09.2022.

2. ДСА України про здійснення правосуддя в умовах війни станом на 31 травня 2022 року. Інформація пресслужби Державної судової адміністрації України. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1279804/> (дата звернення 01.10.2022).

3. Кодекс законів про працю України : Закон від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення 01.10.2022).

4. 1,7 млрд гривень потрібно на відновлення тільки пошкоджених судів – підрахунки ДСА України. Інформація пресслужби Державної судової адміністрації України. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1321026/> (дата звернення 01.10.2022).

5. Судді Верховного Суду обговорили кадрове забезпечення правосуддя і захист у кримінальних, податкових та іпотечних спорах. Офіційний веб-сайт Верховного Суду. URL:

<https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1323496/> (дата звернення 01.10.2022).

6. Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя» : Закон від 15.03.2022 р. № 2128-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-20#Text> (дата звернення 01.10.2022).

7. Навіть у складні для країни часи ми маємо розвиватися і продовжувати реформування судової системи – Голова ВС. Офіційний веб-сайт Верховного Суду. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1320062/> (дата звернення 02.10.2022).

8. Про внесення змін до Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів з метою забезпечення здійснення правосуддя та усунення загрози припинення роботи апеляційних судів : законопроект від 14.09.2021 р. № 6049. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27717> (дата звернення 03.10.2022).

9. Рекомендації судам першої та апеляційної інстанції на випадок захоплення населеного пункту та/або суду : розпорядження Голови Верховного Суду від 13.03.2022 р. № 6/0/9-22. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v6\\_0\\_780-22#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v6_0_780-22#Text) (дата звернення 03.10.2022).

10. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення 03.10.2022).

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність : Закон України від 03.03.2022 р. № 2108-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text> (дата звернення 03.10.2022).

12. ВРП наполягає на якнайшвидшому законодавчому врегулюванні питань діяльності судової системи в умовах воєнного стану. Офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-napolyagaye-na-yaknayshvydshomu-zakonodavchomu-vregulyuvanni-pytan-diyalnosti-sudovoyi> (дата звернення 03.10.2022).

13. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 04.10.2022).

14. Щодо недопущення неефективного використання бюджетних коштів, передбачених, зокрема, на виплату суддівської винагороди та оплату праці працівників апаратів судів, працівників інших органів і установ системи правосуддя розпорядниками коштів нижчого рівня, що знаходяться на тимчасово окупованій території України : Рішення Ради

суддів України від 05.08.2022 р. № 22 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0022414-22#Text> (дата звернення 04.10.2022).

**ГРАБ Андрій,**  
*аспірант кафедри кримінально-правової політики  
та кримінального права,  
Навчально-науковий інститут права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

## **АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЄКТУ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ, ВЧИНЕНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО АБО НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ (НА ПРИКЛАДІ НЕЗАКОННОГО ЗБАГАЧЕННЯ)**

Нещодавно до Верховної Ради України було подано законопроект «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за корупційні злочини, вчинені в умовах воєнного чи надзвичайного стану» [1]. Згідно з пояснювальною запискою до цього законопроекту його метою є посилення кримінальної відповідальності за корупційні злочини, вчинені під час дії воєнного та надзвичайного стану. Як вважають автори цієї ініціативи, прийняття законопроекту сприятиме підвищенню ефективності боротьби з корупцією та загальній превенції корупційних злочинів, зокрема в умовах воєнного та надзвичайного стану [2].

З-поміж іншого згаданим законопроектом пропонується внести зміни до ст. 368-5 Кримінального кодексу України (далі – КК) «Незаконне збагачення», а саме доповнити її частиною 2 такого змісту: «2. Ті самі дії, вчинені в умовах воєнного або надзвичайного стану, – караються позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна або без такої». При цьому, якщо відкрити порівняльну таблицю до аналізованого законопроекту, то зміст відповідного проєктованого положення не містить примітку 5 ст. 368-5 КК, яка наразі визначає таке: «При визначенні різниці між вартістю набутих активів та законними доходами не враховуються активи, які є предметом провадження у справах про визнання активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави, а також активи, стягнуті в дохід держави в рамках такого провадження». Вочевидь, що автори розглядуваного законопроекту при підготовці порівняльної таблиці припустилися помилки, просто забувши згадану примітку.

Пропозиція «повернути» у ст. 368-5 КК такий вид покарання, як

конфіскація майна, вже у вигляді необов'язкового додаткового покарання видається вдалим рішенням, що додатково продемонструє службовим особам те, що за результатами незаконно збагачення з високою ймовірністю їх майно буде примусово і безоплатно вилучено у власність держави. Це робить вчинення такого злочину, як незаконне збагачення, ще більш невідгідним та нераціональним для потенційних правопорушників. Окрім цього, конструкція «з конфіскацією майна або без такої», яка широко вживається в КК, буде узгоджуватись з ч. 2 ст. 59 КК, відповідно до якої конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини. Ба більше: це загалом (змістовно) відповідає ч. 1 ст. 31 Конвенції ООН проти корупції, відповідно до якої, кожна Держава-учасниця вживає, максимальною мірою, можливою в рамках її внутрішньої правової системи, таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливої конфіскації: а) доходів від злочинів, що визначені цією Конвенцією, або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; б) майна, обладнання та інших засобів, які використовувались або призначалися для використання під час вчинення злочинів, що визначені цією Конвенцією [3] (навіть при тому, що у наведеній конвенційній нормі йдеться не про конфіскацію як вид покарання, а про спеціальну конфіскацію).

Однак варто виділити недоліки законопроекту. Як наголошують самі ж його автори, вчинення корупційних злочинів, зокрема, службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, в умовах воєнного стану негативно впливає на довіру суспільства до влади. Попри це, не звернуто увагу на посилення кримінальної відповідальності залежно від того, яке становище займає службова особа, адже некоректно порівнювати суспільну шкоду, заподіяну вчиненням злочину, наприклад, слідчим чи дізнавачем (відповідальне становище), і Головою Конституційного Суду України (особливо відповідальне становище). На користь такої диференціації відповідальності слугують і примітки 2 та 3 ст. 368, які передбачають, яких службових осіб із погляду кваліфікації за ст. 368-5 КК слід відносити до таких, які займають відповідальне становище та особливо відповідальне становище, хоч сама ця стаття і не містить диференціації відповідальності залежно від займаного становища особи.

Слід вказати і на ігнорування проблеми неможливості притягнення публічної службової особи до відповідальності за ст. 368-5 КК у разі виявлення незаконно набутих активів вже після припинення виконання покладених на неї обов'язків. Потрібно пригадати сучасні реалії боротьби з корупцією в Україні, яка гарно демонструє те, що припинення повноважень функцій держави або місцевого самоврядування аж ніяк не свідчить про остаточне припинення таких повноважень серед топ-чиновників. Досліджуючи нині неконституційну ст. 368-2 КК, О. І. Гузоватий пропонував криміналізувати діяння, передбачене цією статтею, вчинене



особою протягом р. після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [4, с. 132]. Схожу думку висловлювала І. М. Ясінь, яка, відійшовши від конкретного часового проміжку, пропонувала відповідну ознаку основного складу незаконного збагачення сформулювати таким чином: «у зв'язку з виконанням нею функцій держави або місцевого самоврядування» [5, с. 103].

Наступне проблемне питання пов'язане з конкретним проміжком часу перебування особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання покладених на неї обов'язків та після їх припинення, який мав би досліджуватись на наявність незаконно набутих активів. Справа в тому, що конструкція ст. 368-5 КК не містить жодного часового орієнтира, на який мала б спиратись сторона обвинувачення при обчисленні набуття активів відповідної особи для встановлення в її діянні складу незаконного збагачення. Ситуація буде ускладнена тим, що за вчинення вказаного злочину в умовах воєнного чи надзвичайного стану до винної особи може застосуватись конфіскація майна та збільшений строк позбавлення волі. Від того, який період буде досліджений на наявність незаконно набутих активів, залежатиме й покарання для особи.

Наприклад, змоделюємо декілька ситуацій, коли виявлені активи (доходи) службової особи перевищують її законні активи більш, ніж на шість тисяч п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на підставі проаналізованого періоду: 1) особа незаконно набула активи ще до початку війни, але обвинувачення їй було висунуто вже під час воєнного стану; 2) особа незаконно набула активи вже під час воєнного стану, але обвинувачення їй було висунуто після його закінчення на підставі проаналізованого періоду, що охоплює як мирний час, так і період воєнного стану; 3) особа незаконно набула активи під час воєнного стану, і обвинувачення їй було висунуто також під час воєнного стану.

Кожен з описаних вище випадків потребуватиме детального дослідження задля того, щоб особа була піддана саме тому покаранню, на яке вона заслуговує. Щодо перших двох випадків, то постає питання, чи можна застосовувати до особи запропоновану ч. 2 ст. 368-5 КК? Чи не буде це порушенням ч. 2 ст. 5 КК, яка передбачає, що закон про кримінальну відповідальність, який встановлює кримінальну протиправність діяння, посилює кримінальну відповідальність або іншим чином погіршує становище особи, не має зворотної дії в часі? Як бачимо, доповнення ст. 368-5 КК частиною 2, що передбачає посилення відповідальності за вчинення злочину в умовах воєнного стану, ставить додаткові непрості питання.

Вказівка на вчинення незаконного збагачення «в умовах воєнного чи надзвичайного стану» не залишає сумнівів щодо того, що автори аналізованого законопроекту пропонують посилювати відповідальність за будь-які прояви цього злочину, вчинені у відповідних умовах, незалежно

від місцевості та обставин їх скоєння, тобто того, чи були ці прояви безпосереднього пов'язані з використанням умов воєнного стану. Ці факти могли б впливати на кваліфікацію лише тоді, коли б в оновлених статтях КК про корупційні злочини вказувалося на «використання таких умов», що згадується у п. 11 ч. 1 ст. 67 КК. Пропоноване у законопроекті формулювання («в умовах воєнного або надзвичайного стану») позбавляє правозастосувачів простору для будь-якого маневру, тобто диференційованої кримінально-правової оцінки, що базується на різних способах тлумачення кримінального закону, а тому видається сумнівним кроком.

Викликані війною реалії справді вимагають актуальних змін, які б забезпечили передусім превентивні заходи щодо протидії корупційним злочинам. Однак законодавчі зміни мають бути ретельно продуманими.

### **Список використаних джерел**

1. Проект Закону України про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення кримінальної відповідальності за корупційні злочини, вчинені в умовах воєнного або надзвичайного стану (від 17 лютого 2023 р. № 9029). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1656829> (дата звернення: 10.03.2023).

2. Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення кримінальної відповідальності за корупційні злочини, вчинені в умовах воєнного або надзвичайного стану (від 17 лютого 2023 р. № 9029). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1656834> (дата звернення: 10.03.2023).

3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р., ратифікована Верховною Радою України 18.10.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. С. 2048.

4. Гузоватий О. І. Кримінальна відповідальність за незаконне збагачення (порівняльне дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Дніпро, 2016. 273 с.

5. Ясінь І. М. Кримінально-правова кваліфікація незаконного збагачення за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2017. 236 с.

**ГРИЦЕНКО Анна,**

*аспірантка кафедри приватного та публічного права,  
Київський національний університет  
технологій та дизайну*

### **ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Незважаючи на воєнний стан і бойові дії в Україні, які привертають увагу всієї міжнародної спільноти до війни, злочини в нашій країні тривають. Одним із злочинів, який сьогодні не помітний, є домашнє насильство, яке зростає під час збройних конфліктів.

Одним з найважливіших завдань в нашій державі, визначеними в ст. 3 Конституції України [1] є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні, що визнані найвищою соціальною цінністю. Домашнє насильство робить людину залежною і шкідливо впливає на її емоційний стан, що в свою чергу є серйозною перешкодою для подолання нерівності в правах людини.

Відповідно до п. 3 ч. 1 статтею 1 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» дано визначення домашньому насильству, діяння (дії або бездіяльність) фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняються в сім'ї чи в межах місця проживання або між родичами, або між колишнім чи теперішнім подружжям, або між іншими особами, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у родинних відносинах чи у шлюбі між собою, незалежно від того, чи проживає (проживала) особа, яка вчинила домашнє насильство, у тому самому місці, що й постраждала особа, а також погрози вчинення таких діянь [2].

З 2019 р. діє стаття 126<sup>1</sup> Кримінального кодексу України (далі – КК України), якою встановлена кримінальна відповідальність за домашнє насильство, тобто умисне систематичне вчинення фізичного, психологічного або економічного насильства щодо подружжя чи колишнього подружжя або іншої особи, з якою винний перебуває (перебував) у сімейних або близьких відносинах, що призводить до фізичних або психологічних страждань, розладів здоров'я, втрати працездатності, емоційної залежності або погіршення якості життя потерпілої особи [3].

1 листопада 2022 р. набула чинності Конвенція Ради Європи «Про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами» (далі – Стамбульська конвенція), вона спрямована на захист, попередження та боротьбу з насильством щодо жінок і домашнім насильством. У ст. 2 зазначено, що положення Стамбульської конвенції застосовуються до домашнього насильства щодо жінок і в сім'ї як під час мирних, так і збройних конфліктів.

Стамбульська конвенція передбачає захист жінок від усіх форм домашнього насильства та дискримінації, рівність між жінками та чоловіками, а також політику та процедури захисту та допомоги всім постраждалим особам від насильства в мирний та військовий час. Угода ґрунтується на принципах, що домашнє насильство не є індивідуальною проблемою, а має вирішуватися спільними зусиллями органів державної влади та місцевого самоврядування.

Аналізуючи особливості притягнення до кримінальної відповідальності за домашнє насильство в умовах воєнного стану в Україні, виникає проблема, починаючи від повідомлення правоохоронним органам про злочин домашнього насильства серед потерпілих та негайної дії правоохоронних органів, та визнання дітей як постраждалої особи від домашнього насильства. У більшості судових рішень навіть не згадується про присутність дитини під час скоєння домашнього насильства, а значить, неможливо отримати достовірну інформацію про присутність дітей під час домашнього насильства.

Верховний Суд звернув увагу на особливості відповідальності за кримінальні правопорушення у сфері охорони основ національної безпеки, забезпечення захисту життя і здоров'я людей, захисту прав і свобод громадян під час воєнного стану. В п. 11 ч. 1 ст. 67 КК України закріплено, що вчинення злочину з використанням умов воєнного стану є обставиною, яка обтяжує покарання. Це означає, що винна особа з метою полегшення вчинення кримінального правопорушення використовує найбільш несприятливий для суспільства час, тяжкі обставини та умови, в яких опинилося суспільство, що свідчить про підвищений ступінь суспільної небезпеки злочинів, які вчиняються в умовах воєнного стану. Саме тому покарання для осіб, визнаних винними у вчиненні кримінальних правопорушень в період воєнного стану, суд буде призначати з урахуванням цієї обтяжувальної обставини, тобто вид і розмір призначеного покарання буде наближеним до максимальної межі, передбаченої КК України [4]. Таким чином, **суди у випадку вчинення кримінального правопорушення за домашнє насильство, мають право призначити максимальний розмір покарання.**

Проте, аналізуючи судові рішення була звернута увагу, на те що суди не враховують цю обтяжуючу обставину при призначенні покарання за вчинення домашнього насильства. Частіше суди при призначенні покарання призначають громадські роботи. Однак у більшості випадків обвинувачений був звільнений від відбування покарання. Отже, кривдник (як зазначено в законі – прим. автора) перебуваючи на свободі має підвищений ризик повторного вчинення кримінального правопорушення за домашнє насильство, якщо не буде належним чином покараний.

Аналізуючи практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) стосовно відповідальності за домашнє насильство, було встановлено, що відповідно до правової позиції ЄСПЛ у справі «ТКНІДЗЕ проти Грузії» за заявою № 33056/17, у цьому рішенні було наголошено, що відсутність негайного реагування органів влади при виникненні підозр щодо домашнього насильства порушує Конвенцію. Окрім цього, за відповідних обставин влада зобов'язана вживати превентивних оперативних заходів для захисту особи, життю якої

загрожує злочинні дії іншої особи. Жертви домашнього насильства, які потрапляють до категорії вразливих осіб, мають право на державний захист. Коли виникають будь-які підозри щодо домашнього насильства чи насильства щодо жінок, від органів влади вимагається негайне реагування та подальша особлива ретельність для вирішення конкретного характеру насильства в ході провадження [5].

Домашнє насильство під час війни набуває нових форм і стає більш жорстоким, але через наявність інших проблем, пов'язаних з війною, випадки домашнього насильства менш помітні, а постраждалі особи залишаються незахищеними. Водночас насильство не може бути виправданим у жодній ситуації, тому правоохоронним органам необхідно ефективно реагувати на випадки домашнього насильства та вчасно надавати допомогу постраждалим особам. Крім того, оскільки деякі суди, розташовані на тимчасово окупованих територіях або безпосередньо на тимчасово окупованих територіях або змінили свою територіальну юрисдикцію, необхідно також забезпечити належний доступ до правосуддя постраждалим особам від домашнього насильства по всій Україні.

### Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.03.2023).
2. Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 № 2229-VIII) (дата звернення: 05.03.2023).
3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 05.03.2023).
4. Актуальна судова практика господарської діяльності: Покарання за вчинення кримінального правопорушення в умовах воєнного стану буде наближеним до максимальної межі: ВС. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/209796\\_pokarannya-za-vchinennya-kriminalnogo-pravoporushennya-v-umovakh-vonnogo-stanu-bude-nablizhenim-do-maksimalno-mezh-vs](https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/209796_pokarannya-za-vchinennya-kriminalnogo-pravoporushennya-v-umovakh-vonnogo-stanu-bude-nablizhenim-do-maksimalno-mezh-vs) (дата звернення: 05.03.2023).
5. Правова позиція Європейського суду з прав людини від 8 липня 2021 р. у справі «ТКНІДІЗЕ проти Грузії» за заявою № 33056/17 Щодо обов'язку правоохоронних органів вживати превентивних заходів в разі надходження інформації про домашнє насильство URL: [https://zakononline.com.ua/echr-practice/show/9716?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=post&utm\\_campaign=zo\\_sudova\\_paktyka&utm\\_term=22/09/21\\_1&utm\\_content=link\\_pp\\_espl\\_33056/17](https://zakononline.com.ua/echr-practice/show/9716?utm_source=facebook&utm_medium=post&utm_campaign=zo_sudova_paktyka&utm_term=22/09/21_1&utm_content=link_pp_espl_33056/17) (дата звернення: 05.03.2023).

**ДІХТІЄВСЬКИЙ Петро,**  
д.ю.н., проф.,  
завідувач кафедри адміністративного права та процесу,  
Навчально-науковий інститут права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка;

**ПАШИНСЬКИЙ Володимир,**  
д.ю.н., доц.,  
доцент кафедри адміністративного права та процесу,  
Навчально-науковий інститут права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## **ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ЯК ВЕРХОВНИЙ ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧ: ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ**

Російська військова агресія суттєво змінила пріоритетні інтереси держави та громадянського суспільства. Україна безпосередньо стикається з безпрецедентними викликами у сфері оборони і національної безпеки як зовні, так і всередині країни. Це повномасштабна російська військова агресія, енергетична, інформаційна, економічна, фінансова та в цілому національна безпека. Виклики, які постали перед Україною в процесі демократичних перетворень у суспільстві, вимагають створення української моделі забезпечення національної безпеки, побудови системи публічного управління обороною країни, яка відповідає стандартам країн-членів Північноатлантичного договору та передбачає чітке законодавче визначення повноважень всіх суб'єктів забезпечення оборони держави.

Дослідження загальних та спеціальних джерел вказує на те, що проблема ролі Президента України як Верховного Головнокомандувач в період воєнного стану потребує подальшого наукового пошуку у сучасній адміністративно-правовій науці. Йдеться про нові теоретичні та правові підходи формування та забезпечення засад конституційно-правового статусу Президента України.

На наш погляд, базові елементи в механізмі публічного управління у сфері оборони та національної безпеки України мають відповідати тим глобальним перетворенням в політичній, економічній та соціальній, безпековій сферах українського суспільства, що досягнуті на шляху євроатлантичної інтеграції. Очевидно, що найбільш значущими є зміни пріоритетів держави щодо значення ролі, функцій та повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувач в період воєнного стану. Сучасні дієві правові механізми мають унеможливити безконтрольність у сфері оборони і національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, де започатковано розв'язання

даної проблематики дозволяє дійти висновку, що важливі завдання реформування сектору безпеки і оборони держави не були до кінця вирішені у зв'язку із повномасштабною російською військовою агресією. Водночас, активні дії Збройних України щодо протистояння російській військовій агресії підтверджують правильність обраного шляху щодо побудови системи публічного управління обороною. Вважаємо, що особливо це важливо щодо визначення правового статусу та повноважень Президент України як суб'єкта забезпечення оборони України.

Російська військова агресія, особливо її початковий період, засвідчили, що Президент України посідає особливе місце та відіграє вирішальну роль у питаннях забезпечення національної безпеки та оборони країни, державної незалежності та територіальної цілісності України. Особливе місце Президента України серед суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони держави визначається його конституційними повноваженнями як глави держави та гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (статті 102, 106 Конституції України) [1].

Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України та здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави [2]. У разі зовнішньої агресії проти України, загрози нападу на неї, внутрішнього збройного конфлікту він приймає рішення: про застосування Збройних сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України із внесенням їх на затвердження Верховною Радою України; уживає заходів щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих формувань, а також будь-яких спроб використання Збройних сил України та інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни (ст. 106 Конституції України; ст. 4 Закону України «Про оборону України»; ст. 13 Закону України «Про національну безпеку України»).

Відповідно до чинного законодавства Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України здійснює стратегічне керівництво обороною держави, Збройними силами України та іншими військовими формуваннями.

Так, у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності в Україні або в окремих її місцевостях вводиться правовий режим воєнного стану, що передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого

самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням стр. дії цих обмежень [3].

При цьому Президент України здійснює загальне керівництво запровадженням та виконанням його заходів, приймає за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України рішення щодо залучення Збройних сил України, інших військових формувань до здійснення таких заходів; здійснює стратегічне керівництво Збройними силами України, іншими військовими формуваннями через Генеральний штаб Збройних сил України [3].

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України», забезпечення оборони держави покладається на сили оборони – Збройні сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [2].

Нині до відсічі повномасштабної російської військової агресії, безпосереднього ведення бойових дій, залучені всі складові сили оборони, а не тільки Збройні сили України, керівництво якими здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України, як безпосередньо так і через Раду Національної безпеки і оборони України та її робочий орган Ставку Верховний Головнокомандувача.

Таким чином, аналіз положень чинного законодавства та реальні суспільні відносини у сфері оборони засвідчують, що Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України здійснює стратегічне керівництво обороною держави та силами оборони, а не тільки Збройними силами України.

В той же час, згідно Конституції України Президент України є Верховним Головнокомандувач Збройних сил України. На нашу думку, зазначений термін «Верховний Головнокомандувач Збройних сил України» не лише не відображає фактичного конституційно-правового статусу Президента України, не відповідає реальним суспільним відносинам у сфері оборони, а й може в подальшому створити правові колізії в управлінні сферою оборони держави [4, с. 406].

Аналіз положень Конституції України, зокрема п. 17 ч. 1 ст. 106 щодо повноважень Президенту України як Головнокомандувача Збройних сил України, свідчить про необхідність їх приведення у відповідність до реальних суспільних відносин які виникли в умовах повномасштабної російської військової агресії проти України.

Тому, на наш погляд, після нашої перемоги у війні, доцільно внести зміни до Конституції України та викласти п. 17 ч. 1 ст. 106 в такій редакції:



«17) є Верховним Головнокомандувачем Національних сил оборони України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює стратегічне керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави».

Уточнення конституційних повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача Національних сил оборони України вимагатиме подальшого внесення відповідних змін до військово-адміністративного законодавства. Зокрема, ч. 1-2. ст. 6 Закону України «Про оборону України» пропонуємо викласти в такій редакції: «Президент України є Верховним Головнокомандувачем Національних сил оборони України та здійснює повноваження у сфері оборони, відповідно до Конституції та законів України.

Президент України як Верховний Головнокомандувач здійснює стратегічне керівництво Національними силами оборони України, зокрема через Раду національної безпеки і оборони України ...»[4, с. 406].

У подальшому, після внесення змін до Конституції України, вважаємо за доцільне, внести відповідні зміни до військово-адміністративного законодавства виходячи конституційно-правового статусу Президента України як Верховний Головнокомандувач Національними силами оборони України.

### **Список використаних джерел**

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 09.03.2023).

2. Про Національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 09.03.2023).

3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 09.03.2023).

4. Пашинський В. Й. Забезпечення оборони України: адміністративно-правові аспекти : монографія. Київ : ФОП Маслаков, 2018. 408 с.

***ДРОБУШ Людмила,***  
*аспірантка кафедри державно-правових дисциплін,*  
*ННІП ім. І. Малиновського*  
*Національного університету «Острозька академія»*

## **РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Реформа децентралізації, яка розпочалася у 2014 р. з метою посилення ролі місцевого самоврядування у розвитку територіальних

громад, подальшого утвердження європейських цінностей на місцевому рівні, триває й досі, не зважаючи на війну в Україні.

Безперечним є той факт, що саме позитивні зміни щодо зміцнення організаційно-правової та матеріально - фінансової спроможності громад, зумовлені реформою децентралізації влади, сприяли консолідації зусиль ефективно протидіяти викликам, спричинених військовою агресією з боку РФ.

Як зазначає директорка Директорату людської гідності, рівності та врядування Ради Європи К. Лучіані « за соціальним дослідженням у 2022 р. реформа децентралізації набула ще більшої популярності серед населення. Так, зараз її підтримують вже 76,5 % жителів України, що на 13 % більше, ніж позаминулого року» [1]. На порядку денному стоїть питання забезпечення прав та свобод внутрішньо переселених осіб та осіб, які залишились на окупованих територіях, відновлення інфраструктури.

Однією з найбільших постраждалих за кількістю зруйнованих, пошкоджених та втрачених об'єктів інфраструктури стала сфера освіти. Загалом внаслідок війни постраждало понад 220 тис. освітніх закладів. Крім цього війна в багатьох регіонах зупинила навчальний процес в освітніх закладах, а державу змусила скоротити видатки на цю сферу з держбюджету, аби спрямувати частину «освітніх» коштів на більш термінові потреби держави (передусім оборону, ліквідацію наслідків руйнувань, та збільшені потреби у соціальному захисті). Прямі задокументовані збитки від руйнувань закладів освіти складають \$3,5 млрд. Загалом внаслідок бойових дій зруйновано вже щонайменше 196 та пошкоджено 1865 об'єктів освітньої інфраструктури. Основні втрати у сфері освіти стосуються закладів середньої, дошкільної та профтехосвіти, через їх поширеність та привабливість для використання у ході бойових дій живою силою агресора. Попри те, що активні бойові дії здійснювалися у 11 областях, заклади освіти були пошкоджені у 18 областях. Відсутні втрати від зазначених пошкоджень та руйнувань закладів освіти у Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Полтавській, Тернопільській та Чернівецькій областях; Найбільшу кількість зруйнованих закладів освіти зафіксовано в Донецькій, Харківській, Луганській та Київській областях. Серед пошкоджених та/або зруйнованих об'єктів сфери освіти найбільша кількість належить до шкіл (961) та дитячих садочків (690) [2].

Варто наголосити про вагому фінансову підтримку з боку Ради Європи. Так, Комітет міністрів Ради Європи ухвалив План дій для України «Стійкість, відновлення та реконструкція» на період 2023-2026 років, спрямований на підвищення стійкості державних інституцій шляхом зміцнення демократичного врядування та верховенства права, а також захисту фундаментальних прав громадян [3].

Про сприяння демократичній участі всіх мешканців, зокрема,

мешканців маргіналізованих громад; боротьбу із зловживаннями проти прав людини, ксенофобією, антисемітизмом, антифемінізмом, расизмом, ісламофобією, риторикою та діями проти ЛГБТК (IA+), переслідуванням організацій громадянського суспільства, а також будь-якою іншою дискримінаційною практикою, спрямованою на обмеження доступу до участі в демократичному процесі; вирішення урбаністичних викликів через призму демократії та демократичних цінностей, необхідність поширювати кращі практики інклюзивного управління, прозорого, розумного, заснованого на основі даних, партисипативного та соціально свідомого керування містом у таких сферах як стале міське планування, захист клімату, освіта, соціальна інтеграція, житло, транспорт, медіа та діджиталізація та будь-яких інших сфер спільного інтересу й т.д. – йдеться у Глобальній декларації мерів за демократію, яка була прийнята Світовим парламентом мерів за ініціативи фонду Маршала [4].

Пріоритетним напрямом в процесі децентралізації публічної влади є удосконалення принципів служби в органах місцевого самоврядування, процедур добору та проходження служби в органах місцевого самоврядування, соціальних гарантій та відповідальності службовців місцевого самоврядування, обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при затвердженні матеріально-фінансового забезпечення службовців місцевого самоврядування, стимулювання кар'єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування. Тому на часі прийняття Закону « Про службу в органах місцевого самоврядування» [5], який має на меті встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, удосконалення механізму реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, уточнення класифікації посад в органах місцевого самоврядування, що дозволить покращити умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, а також приведення у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального устрою.

З метою оперативного прийняття управлінських рішень в умовах війни було **прийнято Закон** «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [6]. Так, у період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти 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 з 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.

Договори, укладені під час дії воєнного стану сільським, селищним, міським головою від імені ради з питань, визначених частинами 4, 5 ст. 9 (якщо вони належать до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради), не потребують затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою, якщо строк дії таких договорів не перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану. У разі якщо строк дії таких договорів перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану, сільська, селищна, міська рада протягом 30 днів з дня припинення чи скасування воєнного стану приймає рішення про затвердження таких договорів та строк їх дії.

Даний Закон містить механізм протидії порушенням чинного законодавства головами громад в ході реалізації наданих повноважень. У разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених частинами 4, 5 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Одним з напрямів реформи децентралізації є чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Така необхідність зумовлена: 1) змінами в частині адміністративного – територіального устрою. Так, 17 липня 2020 р. Верховна Рада України прийняла Постанову №807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів», чим реорганізувала адміністративно-територіальний устрій субрегіонального рівня та утворила 136 укрупнених районів, які стали основою для організації і діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади на місцях; 2) внесенням змін до Конституції України (щодо правосуддя) та позбавлення органів системи прокуратури в Україні функцій (повноважень) щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законності. Прокуратура позбавлена повноважень звертатись до суду у разі виявлення невідповідності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування нормам Конституції України та законам України.

Саме з метою створення правових основ для діяльності реорганізованих районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб

місцевого самоврядування в Україні, встановленої ч. 2 ст. 144 Основного Закону України був розроблений Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні [7]. Так, діяльність місцевих державних адміністрацій має базуватись на принципах: верховенства права, законності, прозорості, єдності державної політики, безперервності і наступності, субсидіарності, децентралізації та деконцентрації, підконтрольності, ефективності, а також сталого розвитку; повноваження і завдання місцевих державних адміністрацій чітко розподілені у межах трьох ключових напрямів: координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України). створення багаторівневої системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає, що:

– акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України районними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності районного рівня);

– акти районних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України обласними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності регіонального рівня);

– акти обласних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України центральним органом виконавчої влади, який забезпечує законність актів органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (орган із забезпечення законності центрального рівня).

За наявності відповідних підстав, орган із забезпечення законності може звернутись до органу та/або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення Конституції та законів України, а за відсутності належної реакції органу або посадової особи місцевого самоврядування, звернутись до суду про визнання відповідного акта незаконним та його скасування повністю або у частині.

Вважаємо, що реформа децентралізації, не зважаючи на воєнний стан продовжиться та відбудеться трансформація місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу; відбудеться оновлення усього масиву муніципального законодавства як необхідної складової механізму відновлення інфраструктури та забезпечення належної реалізації прав та свобод людини на рівні громад.

### Список використаних джерел

1. Децентралізація 2023. Законодавчий порядок денний в умовах війни: матеріали форуму. URL: <https://decentralization.gov.ua>
2. Звіт про прямі збитки інфраструктури, непрямі втрати економіки від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України, та попередня оцінка потреб України у фінансуванні відновлення. URL: <https://www.minregion.gov.ua>.
3. Resilience, recovery and reconstruction: Council of Europe adopts new Action Plan for Ukraine URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/resilience-recovery-and-reconstruction-council-of-europe-adopts-new-action-plan-for-ukraine>.
4. Global Declaration of Mayors for Democracy. URL: <https://auc.org.ua>.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Проект Закону № 6504 від 05.01.2022 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>
6. 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 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua>.

**ЄФІМЕНКО Крістіна,**

*аспірантка кафедри адміністративного права та процесу,  
Навчально-науковий інститут права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ**

Збройна агресія рф дуже негативно вплинула на інвестиційні можливості для України. Близько р. назад капіталовкладення у вітчизняну економіку фактично зупинилися – приватні інвестори призупинили або відмовилися від інвестування в проекти, розташовані на території України.

При цьому інфраструктура та економіка України за час війни зазнала численних втрат. Так, за оцінкою прямих фізичних пошкоджень, що здійснена в рамках Національної ради з відновлення України від наслідків війни аналітичною командою Київської школи економіки (KSE) за підтримки уряду Великої Британії (UK Aid) спільно з профільними міністерствами та Національним банком України, від початку війни в Україні станом на 25.01.2023 загальна сума прямих збитків, завдана інфраструктурі України через війну, оцінюється у \$137,8 млрд (за вартістю

заміщення) [1].

Збитки від руйнувань житлового фонду оцінюються у \$54 млрд. Також, за підсумками грудня 2022 р. завдано збитків 1327 об'єктам сфери культури, спорту та релігії на суму \$2.2 млрд, з них 907 закладів культури, 168 спортивних закладів, 157 об'єктів туризму та 95 релігійних об'єктів [1].

При цьому, станом на 16 лютого 2023 р. загальна сума прямих збитків закладів соціальної сфери, освіти та охорони здоров'я оцінюється в \$10,7 млрд. Загальна кількість пошкоджених або зруйнованих закладів освіти більше 3 127 об'єктів, серед яких 1 489 шкіл, 885 дитячих садочків, 517 будівель закладів вищої освіти. Пошкоджених або зруйнованих закладів охорони здоров'я – 1 245 об'єктів, з них амбулаторії – 430 об'єктів, лікарні – 362. Також, пошкоджено або зруйновано 154 заклади соціального захисту населення (з них санаторії – 46 закладів, соціальні центри – 43 та інтернати – 31) [1].

Відновлення зазначених вище об'єктів є пріоритетом для нашої держави в найближчі роки, а державно-приватне партнерство (далі – ДПП) є одним із найперспективніших інструментів для цього й може стати основою для відбудови України.

В післявоєнний період державних коштів не буде достатньо для того, щоб оплатити модернізацію України, з огляду на що потрібно буде залучати приватні інвестиції. Й хоча державні (публічні) кошти відіграватимуть ключову роль на початковому етапі відновлення України, коли буде сфокусовано увагу на відбудові критичної інфраструктури та на гуманітарній допомозі, у подальшому ініціатива має перейти до приватних інвесторів.

Варто зазначити, що 12 грудня 2022 р. у м. Париж між Урядом України та Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC) було підписано Меморандум про порозуміння щодо створення та впровадження механізмів із залучення приватних інвесторів до відбудови інфраструктури України, співпраця за яким передбачатиме допомогу у відборі пріоритетних проєктів відновлення України та створенні сприятливих умов для залучення приватних інвестицій, зокрема, у таких секторах як транспорт і логістика, міська та соціальна інфраструктура, енергетика. Підписання зазначеного меморандуму має прискорити відбудову економіки та інфраструктури України [2].

При цьому, партнерська форма взаємодії держави і бізнесу в економіці, що реалізується у формі ДПП, є відносно новою для України та рівень її нормативно-правового забезпечення ще зовсім нещодавно був дуже низьким. За останні роки парламентом і Урядом було прийнято ряд актів, що врегулювали певні прогалини нормативно-правового забезпечення реалізації проєктів ДПП.

Загалом питання ДПП регулюється такими законодавчими актами: Господарським, Цивільним та Бюджетним кодексами України, законами України «Про державно-приватне партнерство» (далі – ЗУ «Про ДПП»),

«Про концесію» та «Про управління об'єктами державної власності».

ЗУ «Про ДПП» було прийнято ще у 2010 р., чим створено законодавче підґрунтя для співробітництва держави та приватного сектору з метою залучення інвестицій в економіку України, однак з огляду, зокрема, на існування протягом тривалого проміжку часу ряду перепон для інвесторів та відсутність належного нормативно-правового забезпечення процесу реалізації проєктів ДПП в Україні поширення вони не набули.

З прийняттям Закону України від 24.11.2015 р. № 817-VIII було усунуто ряд бар'єрів для потенційних приватних інвесторів та запроваджено додаткові механізми стимулювання розвитку ДПП.

При цьому в 2019 р. було прийнято Закон України «Про концесію», що відповідає світовій практиці, покращує захист прав кредиторів й усуває попередні правові перепони, які перешкоджали розвитку концесії в Україні.

Урядом також забезпечено прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють питання ДПП: постанов Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 р. № 232 «Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними», від 11.04.2011 р. № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства», від 01.07.2020 р. № 541 «Про затвердження Порядку заміни приватного партнера (концесіонера) за договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства (концесійним договором)», від 22.07.2020 р. № 621 «Про затвердження Порядку повернення концесієдавцю об'єкта концесії після припинення дії концесійного договору», від 12 серпня 2020 р. № 706 «Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів», від 09.10.2020 р. № 950 «Про затвердження Порядку залучення радників для підготовки проєкту, що здійснюється на умовах концесії», від 20.08.2021 р. № 909 «Про порядок проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу в електронній торговій системі», від 04.11.2022 р. № 1241 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства» (далі – постанова № 1241), від 08.02.2023 р. № 117 «Про затвердження Порядку прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства» (далі – постанова № 117), наказів Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 26.05.2020 р. № 986 «Про затвердження Порядку подання державними партнерами (концесієдавцями) щорічного звіту про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійного договору» (зареєстр. у Мін'юсті 06.07.2020 р. за № 628/34911), від 22.12.2020 р. № 2721 «Про затвердження Порядку конкурсного відбору незалежних експертів» (зареєстр. у Мін'юсті 15.02.2021 р. за № 191/35813), наказу Міністерства економіки України від 14.12.2021 р. № 1067 «Про затвердження Методики



аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» (zareestr. у Мін'юсті 31.01.2022 р. за № 109/37445), а також наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 07 червня 2016 р. № 944 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними».

Так, з огляду на дати прийняття наведених вище підзаконних актів можна дійти висновку, що основну їх частину прийнято у 2020–2022 рр. І хоча деякі із зазначених актів потребують перегляду з огляду на умови сьогодення, саме в ці роки було усунуто більшість прогалин нормативно-правового регулювання і створено умови для фактичного запуску проектів ДПП в Україні.

При цьому, в період дії воєнного стану робота над законодавством, що регулює питання здійснення ДПП, не припинялася, зокрема, було підписано Президентом України та опубліковано 18.08.2022 р. важливий Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 15.02.2022 р. № 2043-IX, яким, зокрема, врегульовано умови та особливості взяття довгострокових зобов'язань державним партнером в рамках здійснення ДПП, у тому числі концесії [3], а також прийнято постанову № 1241, якою визначено механізм ведення Реєстру довгострокових зобов'язань у рамках ДПП, перелік відомостей, що вносяться до такого Реєстру, та інформації, що розміщується на офіційному веб-сайті Мінекономіки [4], та постанову № 117, що визначає механізм прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення ДПП, якщо така державна підтримка надається за рахунок коштів державного, місцевого бюджетів шляхом виплати приватному партнеру плати за експлуатаційну готовність та здійснення інших платежів, передбачених договором, укладеним у рамках ДПП, у тому числі концесійним договором [5]. Ці зміни, зокрема, повинні дозволити набагато ширше використовувати механізми ДПП на об'єктах, що не генерують дохід.

В період воєнного стану внесені деякі зміни до ЗУ «Про ДПП»: Законом України від 16.08.2022 р. № 2529-IX зроблено технічні уточнення (щодо електронних комунікаційних мереж) [6] та Законом України від 20.06.2022 р. № 2320-IX (зміни наберуть чинності 09.07.2023 р.) конкретизовано сферу застосування ДПП замість «поводження з відходами» – «управління відходами» [7].

Також протягом воєнного стану було внесено та наразі перебувають на розгляді Верховної Ради України такі актуальні законопроекти з питань ДПП:

1. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для

пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» (від 01.07.2022 р. № 7508), що, зокрема, передбачає: впровадження електронної системи закупівель для проєктів ДПП за стандартами ЄС, повноцінне впровадження проєктів ДПП, заснованих на платежах з бюджету, де держава не передає інвестору ризик попиту, а по-суті оплачує «інфраструктуру в розстрочку» для післявоєнного відновлення України, спрощення процедури підготовки проєктів ДПП, особливо, що стосуватимуться відновлення інфраструктури у післявоєнний період, проєктів нового будівництва, що пов'язані з пост-воєнною перебудовою економіки, а також «малих» проєктів до 5,3 млн Євро, спрощення загальної процедури підготовки проєктів ДПП на державному та місцевому рівнях [8].

2. Проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» (від 08.07.2022 р. № 7538), яким пропонується: впровадити можливість припинення права користування земельною ділянкою в разі прийняття рішення про здійснення ДПП, для реалізації якого є необхідність в використанні такої земельної ділянки, запровадження механізму вилучення земельних ділянок без згоди землекористувачів на підставі рішень органів державної влади та місцевого самоврядування (відповідно до їх повноважень) у разі вилучення земельних ділянок для цілей здійснення ДПП щодо проєктів з відновлення інфраструктури та економіки, з подальшою передачею виключно концесіонеру чи концесіодавцю для реалізації такого проєкту відновлення, встановлення обмеження на передачу в заставу, приватну власність, користування, здійснення поділу, об'єднання з іншими земельними ділянками [9].

3. Проєкт Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» (від 08.07.2022 р. № 7537), яким пропонується впровадити адміністративну відповідальність за відмову щодо надання дозвільної та містобудівної документації особам уповноваженим замовником на їх отримання в рамках проєкту ДПП [10].

**Висновки.** Хоча на сьогоднішній день, в умовах дії правового режиму воєнного стану на території України, більшість приватних інвесторів не готові здійснювати інвестиції в економіку України, завдання Уряду та Верховної Ради України сьогодні створити підґрунтя для завтра – ліквідувати всі існуючі бар'єри для інвесторів, відібрати потенційні проєкти

ДПП, здійснити всю необхідну підготовчу роботу, забезпечивши трансформацію законодавства, що регулює питання ДПП, щоб оперативно розпочати залучення приватних інвестицій, щойно умови в Україні це дозволять.

Під час війни Кабінетом Міністрів України та парламентом не припинялася робота над законодавством, що регулює питання ДПП. Було прийнято кілька важливих актів та зареєстровано декілька законопроектів. Однак, чимало питань ще потребує вирішення.

Удосконалення нормативно-правової бази, зокрема шляхом зменшення тривалості підготовки проєктів ДПП, усунення корупційних ризиків завдяки використанню прозорого механізму відбору приватного партнера, підвищення суспільного контролю за здійсненням ДПП на усіх стадіях його реалізації, застосування позитивного міжнародного досвіду реалізації проєктів ДПП, в першу чергу шляхом впровадження електронної системи закупівель для проєктів ДПП за стандартами Європейського Союзу, поширення інформації про потенційні проєкти ДПП, налагодження співпраці між державою, приватним сектором, експертами та громадськими організаціями повинно забезпечити підвищення рівня довіри та інтересу у потенційних інвесторів до проєктів ДПП, що має стати основою для відбудови України.

### **Список використаних джерел**

1. Звіти про збитки інфраструктури. *Damaged In Ua*: веб-сайт. URL: <https://damaged.in.ua/damage-assessment>.

2. Меморандум між Україною та Міжнародною фінансовою корпорацією дозволить розпочати роботу над проєктами з відновлення країни. Урядовий портал. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*: веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/memorandum-mizh-ukrainoiu-ta-mizhnarodnoiu-finansovoiu-korporatsiiei-do-zvolyt-rozpochaty-robotu-nad-proektamy-z-vidnovlennia-krainy-iulii-svyrydenko>.

3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 15.02.2022 р. № 2043-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2043-20#n2>.

4. Про затвердження Порядку ведення Реєстру довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства: постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2022 р. № 1241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1241-2022-%D0%BF#Text>.

5. Про затвердження Порядку прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.2023 р. № 117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2023-%D0%BF#Text>.

6. Про внесення змін до деяких законів України щодо покращення управління у сфері електронних комунікацій : Закон України 16.08.2022 р. № 2529-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2529-20#Text>.

7. Про управління відходами : Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України : проект Закону України від 01.07.2022 р. № 7508. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39902>.

9. Про внесення змін до Земельного Кодексу України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України : проект Закону України від 08.08.2022 р. № 7538. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=74518](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74518).

10. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України : проект Закону України від 08.08.2022 р. № 7537. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=74517](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74517).

**ЗАДИРАКА Наталія,**

*д.ю.н.,*

*професорка кафедри адміністративного права та процесу,*

*Навчально-науковий інститут права*

*Київського національного університету*

*імені Тараса Шевченка*

## **ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ**

Адміністративні послуги стали регулярною та буденною процедурою для більшості фізичних та юридичних осіб. Якість надання адміністративних послуг визначає рівень довіри громадян до влади та вказує на ефективність виконання функцій держави.

З 24 лютого 2022 р. на підставі Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р. № 2102-IX [1] було обмежено надання адміністративних послуг, а також припинено доступ до Державного реєстру речових прав на

нерухоме майно, Державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, Державного реєстру актів цивільного стану, Єдиного державного демографічного реєстру, Єдиного державного реєстру МВС України, Державного земельного кадастру. В зв'язку з припиненням доступу до вищезазначених реєстрів громадяни були обмежені в своєму праві на одержання адміністративних послуг майже у всіх сферах. Зокрема через те, що всі центри надання адміністративних послуг в перші дні широкомасштабного вторгнення були закриті, громадяни зіткнулися з проблемою отримання паспортів громадянина України для виїзду за кордон та проїзних документів дитини для виїзду за кордон.

Кабінет Міністрів України 28.02.2022 р., усвідомлюючи необхідність удосконалення процедури надання адміністративних послуг громадянам, прийняв постанову про «Деякі питання реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб» («Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру» – в редакції Постанови КМУ № 480 від 19.04.2022), та зупинив строки надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання і видачу дозвільними органами документів дозвільного характеру на час воєнного стану в Україні [2].

Зокрема, 01.03.2022 р. набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання внесення інформації до паспорта громадянина України для виїзду за кордон» від 28.02.2022 р. № 170, якою затверджено Тимчасовий порядок внесення інформації до паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Цей Тимчасовий порядок визначив процедуру внесення до паспорта громадянина України для виїзду за кордон інформації про продовження строку його дії (до 5-ти років), а також внесення до паспорта для виїзду за кордон батьків (одного з батьків), іншого законного представника дитини інформації про дитину. Вищезазначеним актом було закріплено, що інформація про дитину, внесена до паспорта для виїзду за кордон законного представника, посвідчує особу та підтверджує громадянство України такої дитини, що значно полегшило виїзд громадян України за кордон та зменшило навантаження на територіальні органи/територіальні підрозділи Державної міграційної служби України (далі – ДМС) та центри надання адміністративних послуг на прикордонних територіях. Наявність підстав для внесення до паспорта для виїзду за кордон інформації про дитину та подані законним представником документи перевірялися працівником територіального органу/територіального підрозділу ДМС, посольства або консульської установи України. Рішення про вклеювання до паспорта для виїзду за кордон фотокартки приймалося за результатами проведених перевірок [3].

Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 18.10.2022 р. № 1185 та від 28.10.2022 р. № 1220 були внесені зміни до постанови

Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 170, а саме: з 22.10.2022 р. припинено продовження терміну дії паспорта громадянина України для виїзду за кордон та внесення інформації про дітей до паспорта громадянина України для виїзду за кордон батьків дитини (виключення – подовжується лише у випадках нагальної потреби лікування від'їжджаючого, особи, яка супроводжує тяжко хворого чи смерті родича); паспорт для виїзду за кордон дитини до 12 років може бути виданий особі, уповноваженій на це законним представником на підставі довіреності засвідченої в установленому порядку; також буда передбачена видача паспорта для виїзду за кордон іншим територіальним органом підрозділу ДМС або закордонною дипломатичною установою, розміщеною за межами України [4; 5].

Наразі Тимчасовий порядок застосовується Державною міграційною службою, посольством або консульською установою України у разі відсутності у територіальних органах/територіальних підрозділах Державної міграційної служби, посольствах або консульських установах України технічної можливості оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обміну та видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон засобами Єдиного державного демографічного реєстру. У разі зміни інформації, внесеної до паспорта для виїзду за кордон, документи для його обміну подаються протягом 1 місяця з дати настання таких обставин (подій). Якщо особа протягом цього строку не надасть необхідної інформації, то паспорт, який підлягає обміну, визнається недійсним засобами Єдиного державного демографічного реєстру.

Також в період дії правового режиму воєнного стану центри надання адміністративних послуг запровадили наступні нові послуги: реєстрація повідомлення про пошкоджене майно; реєстрація заяви на компенсацію витрат за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб, які перемістилися у період воєнного стану; видача довідки про подання документів для оформлення паспорта громадянина України (для оформлення довідки ВПО).

### **Список використаних джерел**

1. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.

2. Деякі питання реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 165. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-%D0%BF#Text>.

3. Деякі питання внесення інформації до паспорта громадянина України для виїзду за кордон : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170-2022->

%D0%BF#Text.

4. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 170 : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.2022 р. № 1185 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1185-2022-%D0%BF#n17>.

5. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2022 р. № 1220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1220-2022-%D0%BF#Text>

**КОВАЛЬ Віталій,**  
аспірант,  
Запорізький національний університет

## **ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Початок повномасштабної війни рф проти України спонукав до переосмислення функціонування системи публічного управління у відповідь на нові виклики забезпечення захисту суверенітету і територіальної цілісності нашої держави, її економічної та інформаційної безпеки, як найважливіших функцій держави, справи всього Українського народу, що безпосередньо відображено у ч. 1 ст. 17 Конституції України [1]. Сьогодні кожен громадянин України та кожна особа розуміє цінність держави як основного інституту, який спроможний захистити від зовнішніх фізичних загроз, а також важливість і шир. суспільну зацікавленість у збереженні державного суверенітету перед обличчям загрози вторгнення.

Попит на (нові) адміністративні послуги збільшився внаслідок повномасштабного вторгнення. Наприклад, документи, що посвідчують особу, викликають занепокоєння у багатьох осіб через їхню втрату або знищення, а також через необхідність частішої перевірки особи, ніж до війни. Так само багато матерів були змушені вивозити своїх дітей за кордон, навіть якщо деякі з них не мали паспортів або не мали нотаріально завіреної згоди іншого з батьків. З початку конфлікту уряд ухвалив низку законів, що регулюють надання адміністративних послуг. Більшість з них були прийняті на другому місяці російського вторгнення в Україну, коли стало більш очевидно, які питання потребують вирішення і як має працювати нова система.

Значним кроком у спрощенні доступу осіб, які перебувають на території нашої країни до відповідних адміністративно-правових інструментів захисту їх прав стало ухвалення Верховною Радою України 17.02.2022 р., всього за тиждень до того, як Росія розпочала масштабну

агресію проти України, Закону України «Про адміністративну процедуру» [2].

Незважаючи на високий попит на надання та отримання адміністративних послуг під час дії воєнного стану, наразі у проведенні різного роду адміністративних дій у даній сфері існують певні обмеження. По-перше, відповідно до Постанови КМУ від 28.02.2022 р. № 165 «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру» було зупинено строки надання адміністративних послуг, крім тих, які надаються у сферах державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації актів цивільного стану, суб'єктами (особами), що провадять діяльність під час воєнного стану, адміністративних послуг суб'єктами їх надання та строки видачі дозвільними органами документів дозвільного характеру на час воєнного стану в Україні та протягом місяця після його скасування [3]. По-друге, Щодо Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАПи) у територіальних громадах, де відбуваються бойові дії, Верховна Рада України переглянула законодавство і 24.03.2022 р. ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості держави в умовах воєнного стану» [4]. Відповідно до внесених змін, на територіях, де не ведуться активні бойові дії, ЦНАПи повинні працювати та надавати усі послуги у повному обсязі. А щодо тих території, на яких ведуться бойові дії, центральна влада відповідної громади може сама встановлювати порядок та особливості надання адміністративних послуг. Окрім цього, для адміністраторів ЦНАПів та посадових осіб органів місцевого самоврядування, які переселилися з території, де відбуваються бойові дії, визначено переважне право на призначення на вакантні посади в органах місцевого самоврядування поза конкурсом за умови, що вони є громадянами України та мають необхідну кваліфікацію з точки зору освіти та досвіду роботи.

Одним із перших кроків уряду стало збільшення термінів та часових рамок надання адміністративних послуг. Протягом чотирьох днів після початку війни прийнято постанову, яка поширювалася на всі адміністративні послуги. Однак такий універсальний підхід виявився недостатнім. Як наслідок, багато умов надання послуг були або врегульовані самостійно, або повернулися до довоєнного рівня. Наприклад, більше не існує жодних часових обмежень на реєстрацію бізнесу, прав власності на нерухомість або актів цивільного стану.

Більше того, під час конфлікту уряд вирішив делегувати нові завдання існуючій адміністративній мережі, оскільки у нього не було ні часу, ні ресурсів для створення нових організацій для надання послуг. Наприклад, було збільшено кількість організацій, уповноважених реєструвати внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Органи місцевого самоврядування, Центри надання адміністративних послуг та управління



соціального захисту населення - всі вони виконують такі функції. За допомогою додатку для смартфонів «Дія» можлива також реєстрація онлайн. Що стосується безпеки та захисту, а також адаптації до нових потреб населення, українська система надання адміністративних послуг довела свою стійкість під час війни. Після завершення війни та відновлення миру уряд працюватиме над ініціативами зі спрощення та дерегуляції. Певні заходи воєнного часу можуть залишитися після переоцінки та адаптації до мирного часу. Всі державні послуги повинні повністю відповідати керівним принципам і правилам, прийнятим відповідно норм міжнародного та європейського права, а всі технологічні досягнення, зроблені під час війни, повинні бути належним чином врегульовані, щоб запобігти будь-яким потенційним конфліктам з чинним законодавством. Крім того, вкрай важливо підвищити спроможність «Дії» та продовжувати інвестувати в центри надання адміністративних послуг, а також збільшити кількість каналів отримання послуг (наприклад, ЦНАПів). Україна має докласти більше зусиль для вдосконалення стратегії надання та отримання різного виду адміністративних послуг, як онлайн, так і офлайн. Стратегії доступності адміністративних послуг у будь-який час повинні супроводжуватися ініціативами з надання особистої допомоги людям, які інакше залишилися б поза межами цифрової економіки.

В Україні добре розвинені як офлайн, так і онлайн системи надання адміністративних послуг. Умови функціонування державного апарату в правовому режимі воєнного стану призвели до суттєвих змін як в організаційному, так і в процедурному характері державного управління. Попередня робота над ключовими інституційними, урядовими та регуляторними складовими в Україні допомогла та досі допомагає системі надання адміністративних послуг залишатися стійкою. Хоча Україна доклала неабияких зусиль для збереження багатьох із цих складових, повномасштабна війна виявила потребу в кращому управлінні даними, фізичному захисті цифрових урядових активів і посиленні інтеграції між державними інституціями. Незважаючи на це, ЦНАПи під час дії воєнного стану залишаються передовими та основними установами, хоча перешкод для їх діяльності на даному етапі існує достатньо.

### **Список використаних джерел**

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. С. 141.
2. Про адміністративну процедуру : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 2073-IX.
3. Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 165.
4. Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи

виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану»: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7153.

**КОВБАС Ігор,**  
д.ю.н., доц.,  
Чернівецький національний університет  
імені Юрія Федьковича

## **ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Процес адаптації положень щодо адміністративної процедури в Україні був ускладненим, бо в радянський період не існувало чітких механізмів взаємодії між державою і громадянами, що застосовувалися б для захисту прав і свобод людини та не враховувався приватний інтерес. Радянські вчені майже не досліджували зміст поняття «адміністративна процедура». Це можна пояснити тим, що за часів СРСР законодавець вбачав необхідність, передусім, захисту державних інтересів, без орієнтації на ідею людиноцентризму [1, с. 4]. З моменту ухвалення Закону України «Про звернення громадян» у 1996 році законодавцем та вченими здійснюються спроби розробки та впровадження в практику в Україні механізму стійкої взаємодії між громадянами та державою, в основі якої лежить здійснення тієї, чи іншої адміністративної процедури. В зарубіжних працях 1990-х років досліджувався механізм взаємодії юридичних осіб з уповноваженими суб'єктами публічної влади, через здійснення заходів з державного нагляду за діяльністю юридичних осіб (англ. supervision). В умовах проведення адміністративної реформи виникає необхідність дослідження новел адміністративно-процедурного законодавства України та процесу їхньої реалізації. Крім того, на доктринальному рівні недостатньо дослідженою залишається проблема створення нового та оновлення наявного категоріального апарату у сфері здійснення адміністративних процедур. Процес оновлення категоріального апарату вченими прямо залежить від обраного законодавцем або робочою групою з підготовки законодавчих змін шляху адаптації норм законодавства про адміністративну процедуру, наявних в інших державах або шляху розробки (стандартизації) норм, що можуть бути реалізовані в Україні, враховуючи особливості взаємодії органів державної влади або органів місцевого самоврядування, громадян та юридичних осіб з різних питань, що виникають в процесі здійснення державою своєї політики.

Попри значну кількість праць за тематикою цієї роботи, недостатньо дослідженим залишається питання реалізації новел адміністративно-процедурного законодавства України на практиці. Недостатньо

розробленим на доктринальному рівні є також питання синхронізації базових категорій Кодексу адміністративного судочинства України з категоріями Закону України «Про адміністративну процедуру» як спеціалізованого нормативно-правового акта, нормами якого регламентуються порядок та особливості здійснення адміністративних процедур.

Адміністративна процедура як явище виникла в європейських державах в середині 19 ст. в процесі розвитку камералістики як науки. Спочатку західні, а згодом і радянські вчені у галузі адміністративного права досліджували її як складову адміністративної юстиції, що реалізується через застосування механізму адміністративного оскарження незаконних рішень органів державної влади [2]. У процесі здійснення заходів з систематизації законодавчих норм в різних державах, зокрема, в Австрії, Словаччині, Югославії, поступово виникають дві самостійні групи адміністративних процедур: судові та позасудові адміністративні процедури між якими існував тісний взаємозв'язок. Зазначимо, що особливості здійснення позасудових адміністративних процедур в радянській науці не досліджувалися.

Адміністративно-процедурне законодавство в Україні є відносно новою галуззю законодавства і перебуває на стадії свого становлення. Особливості здійснення позасудових адміністративних процедур в радянській науці не досліджувалися. Адміністративна процедура – це сукупність визначених нормами адміністративно-процедурного законодавства України дій фізичних або юридичних осіб, що спрямовані на захист їхніх суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів та сприяють взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими органами або особами, що визначені законодавцем з кінцевою метою забезпечення стабільності механізму державного (публічного) управління. У 2022 р. ухвалено Закон України «Про адміністративну процедуру», в якому закріплено німецьку модель здійснення адміністративних процедур. Серед новел цього Закону слід виокремити новели щодо визначення компетенції (предметної та територіальної), проте законодавець не визначив, чи вважається адміністративним органом державний орган зі спеціальною компетенцією (наприклад, Антимонопольний Комітет України) в процесі взаємодії юридичної особи з його посадовими особами, новели щодо здійснення адміністративної взаємодопомоги, спрощеного представництва та публічного правонаступництва. Найскладнішою щодо реалізації є новела щодо публічного правонаступництва, оскільки механізм його здійснення не передбачений нормами чинного процесуального законодавства України.

Необхідно розробити чіткий порядок надання консультацій спеціалістів та затвердити його у формі підзаконного нормативно-правового акта на рівні Кабінету Міністрів України. З метою підвищення

рівня достовірності відомостей з національних баз даних, необхідно розробити алгоритм зближення баз даних національних інформаційних ресурсів з відповідними базами даних держав-членів ЄС.

### **Список використаних джерел**

1. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи : монографія. Херсон : Вид. дім «Гельвентика», 2019. С. 4
2. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР : монография. Москва : Юрид. лит., 1964. 158 с.

**КОЛОМОЄЦЬ Тетяна,**  
*д.ю.н., проф.,  
 декан юридичного факультету,  
 Запорізький національний університет,  
 чл.-кор. НАПрН України, заслужений юрист України*

## **ВРЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ПОДАВАННЯ ПРИВАТНОЇ ОСОБОЮ ЗАЯВИ «ІЗ НЕДОЛІКАМИ» У ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» ЯК КРОК НА ШЛЯХУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

Забезпечення балансу між інтересами приватних осіб та обов'язками держави – основне призначення Закону України «Про адміністративну процедуру». Не зважаючи на те, що Закон був ухвалений Верховною Радою України ще 17.02.2022 р., Президентом України він був підписаний лише 13 червня цього ж року, а набуває чинності він лише з 15.12.2023 р., оскільки новацій ний зміст цього акта вимагає істотної активізації нормотворчості законодавчого органу держави щодо внесення численних змін до спеціального законодавства, а також навчання працівників суб'єктів публічної влади новацій ним (із суттєвою відмінністю у порівнянні із чинними) правилам і процедурам.

Чи спроможний Закон України «Про адміністративну процедуру», завдяки впровадженню нових правил взаємовідносин приватних осіб та суб'єктів публічної влади, сприяти посиленню запобігання корупції у всіх її проявах, що є невід'ємною умовою для подальшого розвитку нашої держави, реалізації Плану її повоєнної відбудови, а такої реалізації значної кількості передбачених державних програм? Можна із упевненістю зазначити, що підстави для ствердженої відповіді на це запитання є. Закріплення людиноцентристської моделі взаємовідносин приватної особи і суб'єктів публічної влади, із максимальною її нормативною визначеністю, що усуває передумови для прояву суб'єктивного розсуду представників публічної влади, із лідируючою роллю останнього щодо забезпечення реалізації прав, свобод та законних

інтересів призваних осіб, із наданням широких можливостей для максимальної активності приватних осіб усуває підстави для різноваріативності, в т.ч. й контактної, проявів поведінки суб'єктів публічної влади, для можливого використання ними наданої публічної влади для задоволення своїх приватних інтересів, для неправомірного використання наданої публічної влади тощо.

Це достатньо показово можна продемонструвати на прикладі унормування моделі взаємовідносин приватної особи та суб'єктів публічної влади у разі подання приватною особою «заяви із неточностями», «заяви із недоліками», «дефектної заяви». Детальний аналіз змісту Закону дозволяє умовно виокремити три варіанти поведінки суб'єкта публічної влади у разі надходження зазначених заяв. Це: а) залишення заяви без руху; б) надсилання заяви за належністю до компетентного органу; в) залишення заяви без розгляду, відмова у прийнятті заяви до розгляду. Не секрет, що приватна особа може подавати до адміністративного органу заяву як із дотриманням всіх вимог чинного законодавства, так й із різного роду порушеннями останніх, що, з одного боку, «напружує» представників публічної влади додатковою активністю, в т.ч. й із різного роду «винятками» такої, що й зумовлює вчинення протиправних діянь, в т.ч. й корупційних, а, з іншого боку, - гальмує процес реалізації приватними особами своїх прав, свобод та законних інтересів, впливаючи на можливість взагалі такої реалізації у терміни, визначені законодавством.

«Заява із недоліками» – це умовне позначення, яке можна використовувати для охоплення як заяв із технічними помилками, заяв без надання необхідних документів, так і заяв, що оформлені у відповідності до встановлених вимог, проте направлених до суб'єкта публічної влади, який такі заяви за підвідомчістю не розглядає. Вже навіть не згадуючи про непоодинокі випадки подання анонімних заяв, або ж повторних заяв, коли особа не погоджується із результатом розгляду її заяви і знову ж (ще раз і не один) дублює її подання до того ж суб'єкту публічної влади.

Що ж слугує підставами для можливого зловживання представниками публічної влади у відносинах із приватними особами у разі подання заяв «із Безперечно, це «якість» унормування моделей поведінки таких суб'єктів. У разі наявності прогалин, фіксації узагальнених положень, передумов для тлумачення положень із оціночними поняттями, колізій у правовому регулюванні тощо.

З огляду на цільове призначення Закону України «Про адміністративну процедуру», цілком можна зазначити, що він покликаний усунути підстави для виникнення всього розмаїття можливих відносин у разі подання заяви «із недоліками». Трьохваріантна модель є чітко визначеною й охоплює можливі різні «варіанти дефектності заяви». По-перше, подання заяви із «змістовною, реквізитною технічною дефектністю», виправити яку цілком можна впродовж розумного стр.

заявником або ж суб'єктом публічної влади (некоректні відомості, відсутність необхідних документів, що підтверджують певний факт, тощо). Наслідком подання такої заяви є: її прийняття адміністративним органом; її реєстрація; прийняття процедурного рішення про залишення без руху; повідомлення про це особу; надання строку для усунення недоліків. При цьому цілком можливою і доцільною (лідуюча роль адміністративного органу, реалізація принципу офіційності) є активізація діяльності самого адміністративного органу щодо усунення відповідних недоліків заяви, якщо це дозволяють надані публічно-владні повноваження. Якщо є таке усунення можливе лише за участю самої призваної особи, її про це потрібно повідомити і надати певний строк для вчинення певних дій. Визначеності моделі таких відносин, які усувають підстави для можливих корупційних діянь, сприяє й чітка позиція законодавця щодо фіксації строків для вчинення таких дій (день подання заяви у разі виявлення її недоліків; строк для усунення недоліків; співвідношення дня подання заяви із недоліком та дати початку строку для розгляду у разі усунення відповідних недоліків заяви), що у свою чергу усуває передумови для можливих протиправних діянь з боку представників органів публічної влади, в т.ч. й пов'язаних із використанням наданої влади.

По-друге, подання заяви «із дефектністю підвідомчості», що передбачає подання приватною особою заяви, із дотриманням вимоги щодо її оформлення, однак із порушенням «вимог належності» (подання до адміністративного органу, не уповноваженого вирішувати ті питання, які в ній зазначені). Непоодинокість випадків практики подання таких заяв підтверджується узагальненнями результатів діяльності різних адміністративних органів, в т.ч. й на надходження «непідвідомчих заяв». Надходження таких заяв на адресу адміністративних органів є результатом не лише усвідомленої цілеспрямованої ініціативи приватної особи по відношенню до конкретного суб'єкта публічної влади, але й відсутністю обізнаності такої особи щодо того, на адресу якого адміністративного органу взагалі можна подавати заяву, «поданням заяву кому-небудь». Задля усунення передумов для «зайвої активності» суб'єктів публічної влади, в т.ч. й із можливими проявами протиправних діянь, Закон закріплює безальтернативне «надсилання заяви за належністю» суб'єктом публічної влади, виняткову активність монособ'єкта – суб'єкта публічної влади у його відносинах з аналогічними суб'єктами в єдиній системі публічної влади. Безперечно, із повідомленням про це приватної особи та дотриманням встановлених строків розгляду, в т.ч. й щодо визначення дня надходження заяви для подальшого розгляду. Це важлива новела, яка фактично усуває нормативні підстави для «можливих загравань зі строками» розгляду заяв приватних осіб взагалі. Така визначеність нормативних положень усуває підстави для різнотлумачення їх та різноваріативності формування практики правозастосування.

І, нарешті, по-третє, унормованість можливості «блокування» підстав для виникнення процедурних відносин із приватними особами й можливості для «зайвого виливу» на публічне адміністрування в цілому. Цілком слушно, що законодавець закріпив перелік випадків подання заяв «із істотними дефектами» (анонімна, повторна, із образливими висловлюваннями, із незрозумілими вимогами тощо), які передбачають прийняття процедурного рішення про відмову у прийнятті заяви та відмову у її розгляді (за винятком анонімної заяви). Важливо усвідомлювати, що відмова стосується не тільки розгляду, але й прийняття такої заяви, оскільки «дефект» настільки істотний, що унеможлиблює взагалі існування відносин приватної особи та суб'єкта публічної влади. Вагомість істотного недоліку є вирішальною для долі самої заяви та процедурних відносин приватної особи та адміністративного органу, що й обумовило визначеність нормативного закріплення переліку таких дефектностей заяви.

Унормованість відносин за участю суб'єкта публічної влади у разі подання «заяви із недоліками», із урізноманітненням видового розмаїття таких відносин в залежності від «виду таких недоліків», із чітким збереженням у Законі унормованої тенденції від «незнаної неточності, яка не є перешкодою для виникнення адміністративно-процедурних відносин та активності адміністративного органу щодо усунення таких неточностей», й аж до «істотної неточності заяви, яка блокує виникнення адміністративно-процедурних відносин приватної особи із суб'єктом публічної влади», сприятиме на практиці усуненню підстав для суб'єктивного розсуду з боку представників публічної влади під час подання приватною особою заяви, посиленню засад визначеності, прозорості, контрольованості, а отже й звуженню сфери «ризиків», пов'язаних із неправомірним використанням представником публічної влади такої влади, «ризиків корозії» публічної влади у сфері процедурних відносин.

**КОЛПАКОВ Валерій,**  
д.ю.н., проф.,  
завідувач кафедри конституційного і адміністративного права,  
Запорізький національний університет

## **ДЕТЕРМІНАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Аналіз нормативних документів і дослідницьких матеріалів дозволяє визнати, що правоохоронною є діяльність уповноважених суб'єктів (правоохоронних органів), які на підставі легітимних примусових засобів протистояють актам незаконного втручання в сферу правопорядку.

Запропоноване визначення потребує деяких уточнень, по-перше, щодо конкретизації уповноважених суб'єктів; по-друге, щодо застосування примусових засобів.

«Відкритий» перелік правоохоронних органів (органи прокуратури, охорони державного кордону, державного фінансового контролю, Національна поліція та інші) містить п. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [1]. Характерною спільною рисою прямо названих у законі структур є компетентність щодо застосування примусового впливу до учасників правовідносин.

Завершується їх перелік фразою «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Таким чином, участь суб'єкта у діяльності з правозастосування автоматично включає його у сукупність правоохоронних органів.

Але ж далеко не всі суб'єкти правозастосування а) повноважні використовувати примусові засоби і б) мають державно-правову природу. Адже правоохоронна діяльність не тотожна правовому примусу. Існують правоохоронні органи, які взагалі не застосовують примусу.

У сучасних дослідженнях аргументується існування недержавної правоохоронної діяльності. Під такою розуміється діяльність, яка а) має правоохоронний зміст, б) полягає в наданні послуг (дій) на договірній або безоплатній основі у формі і обсязі повноважень, встановлених державою [1].

*Цікавим з цього приводу є підхід до відповідних понять у 6-ти томній Юридичній енциклопедії за ред. Ю. С. Шемшученка. У статтях «Правоохоронна діяльність» і «Правоохоронні органи», які послідовно розміщені на сторінці 47 п'ятого тому. В одному випадку зазначено, що правоохоронна діяльність здійснюється державними органами і громадськими організаціями (стаття «Правоохоронна діяльність»), а в іншому, що правоохоронними є лише державні структури, яким належить право застосовувати примусові заходи (стаття «Правоохоронні органи») [3, с. 47].*

Це свідчить про те, що у теоретико-методологічному розумінні правоохоронна діяльність це вид правової реакції на обґрунтовано передбачувані загрози і реально існуючі і факти неправомірного втручання у простір, який охороняється юридичними засобами. Вона корелюється: а) з підставами активації, б) компетенцією уповноважених суб'єктів, в) їх цільовим установами.

Дискусійність правоохоронної проблематики мотивує до динамічних, ініціативних, коректних дослідницьких розвідок і забезпечення ефективного наукового супроводження правоохоронної практики.

*На нашу думку, альтернативи дослідницьких варіацій, їх початкове і вихідне джерело, їх тригер і нативний репер знаходяться у сфері генетико-правової природи правоохорони, а вона державно-*



*управлінська. Держава формує всю легальну нормативно-правову систему за якою розбудовуються політичні, економічні, соціальні, інформаційні та інші компоненти суспільного життя, включаючи громадянське суспільство, права людини, верховенство права, законність і правопорядок.*

Тому цілком природньо, що у сучасній державі правоохоронна функція має домінуючий статус, адже її ефективна реалізація забезпечує виживання і збереження, суспільства як цінності і цілісності. У цьому контексті актуальною і сучасною виглядає концепція Г. Еллінка відповідно до якої метою держави є охорона об'єктивного права, тобто правопорядку.

*У розвиток зазначеного є всі підстави висловити думку, що правоохоронна діяльність виступає як процесуальна (організаційно-правова, процедурно-організаційна, структурно-організаційна) форма інституалізації та реалізації правоохоронної функції держави. Її матеріалізація пов'язана: а) з конституційно-правовим закріпленням предметів ведення, цілей і завдань правоохоронних органів; б) структуруванням їх правоохоронної діяльності; в) конкретними юридичними і організаційними заходами, у яких відповідні суб'єкти реалізують свою компетенцію.*

Слід визнати, що головним критерієм віднесення тих чи інших органів до числа правоохоронних є наявність у їх компетенціях повноважень на застосування примусу. Саме у таких повноваженнях закладена реальна можливість досягнення правоохоронних цілей. Застосування примусових заходів притаманно багатьом державним органам. Юридична практика у системному поєднанні з правовою наукою опрацювала і продовжує опрацьовувати різноманітні форми і методи примусових заходів. Зокрема це примус безпосередній, прямий, опосередкований, управлінський, процесуальний, фізичний, психічний, організаційний, ідеологічний, майновий, судовий тощо. За змістом норм, якими він регулюється примусовий вплив поділяють на цивільно-правовий, кримінально-правовий, адміністративно-правовий.

Важливу роль у здійсненні правоохоронної діяльності відіграє адміністративний примус. Відмітні ознаки адміністративного примусу, що дозволяють розпізнати заходи адміністративного впливу серед інших державних примусових заходів, такі: а) якщо всі види державного примусу рівнозначні за своєю сутністю відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінальний примус практично рівнозначний кримінальній відповідальності), то адміністративний примус і адміністративна відповідальність – різні правові явища. Поняття «адміністративний примус» значно ширше, ніж поняття «адміністративна відповідальність», таким чином адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу; б) заходи адміністративного примусу встановлюються, змінюються, скасовуються спеціальними актами залежно від потреби. Не існує єдиного акта, який би містив перелік

примусових заходів; в) заходи адміністративного примусу застосовуються великою кількістю суб'єктів (для порівняння відзначимо, що заходи кримінального примусу застосовуються виключно судом). Так, право накладання адміністративних стягнень мають більш як 40 суб'єктів, які визначені у статтях 218–244-22 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП[4]; г) заходи адміністративного примусу можуть застосовуватись як до правопорушників чи осіб, від яких можна чекати вчинення правопорушення, так і до осіб, які належать до категорії законослухняних, тобто не вчинюють і не збираються вчинювати будь-які проступки. У другому випадку застосування примусових заходів зумовлюється виникненням екстремальних умов, наприклад, епідемій, епізоотій, запровадженням надзвичайного стану (при введенні такого стану може бути встановлена заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток); д) застосування адміністративно-примусових заходів може бути звернено як до конкретних суб'єктів (бути персоніфікованим), так і до певної групи фізичних або юридичних осіб без їх персоніфікації. Наприклад, до мешканців селища, водіїв транспортних засобів, неповнолітніх тощо; е) застосування заходів адміністративного примусу передбачається різними за юридичною силою нормативними документами: законами, положеннями, правилами (навіть правилами, що містяться у корпоративних актах [5, с. 248]), інструкціями, заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб. Зокрема, до громадської організації за порушення чинного законодавства можуть застосовуватись такі адміністративно-примусові заходи впливу, як примусовий розпуск, тимчасова заборона чи припинення діяльності, штраф тощо; ж) усі заходи адміністративного примусу мають примусово-обов'язковий, державно-владний характер.

Класифікація заходів адміністративного примусу традиційно здійснюється за таким критерієм як «розміщення» тієї чи іншої групи заходів відносно протиправної дії. Відповідно до цього, виділяють три групи примусових заходів.

**Заходи адміністративного попередження.** Заходи першої групи мають на меті не дозволити протиправний вчинок і застосовуються, якщо правопорушення тільки передбачається. Їх прийнято позначати як заходи адміністративного попередження.

*Заходи адміністративного попередження (їх часто називають адміністративно-попереджувальними) застосовуються з метою попередження правопорушень за умови, якщо їх вчинення лише є можливим. Сутність попередження (запобігання, профілактики) правопорушень полягає, по-перше, в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні; по-друге, в усуненні причин, що сприяють вчиненню правопорушень і утворенню умов, які виключають протиправну поведінку. Законодавець вважає адміністративно-попереджувальну*

роботу важливим компонентом забезпечення законності, порядку та дисципліни. Виходячи з цього, він вводить у КУпАП спеціальну статтю. Це стаття 6 «Запобігання адміністративним правопорушенням».

**Заходи адміністративного припинення.** Наступна група заходів має метою не дозволити розвинутися протиправному вчинкові (припинити його), мінімізувати збитки. Вони застосовуються, якщо вчинок вже почав здійснюватися і отримали назву – заходи адміністративного припинення.

**Заходи адміністративного припинення.** Цей вид заходів (у юридичній літературі їх іноді називають «адміністративно-припинювальними») належить до другого різновиду заходів адміністративного примусу. Сама назва вказує на їх цільове призначення – припинення неправомірної поведінки. Їх призначення полягає: а) в припиненні протиправної поведінки; б) в усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки; г) у створенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Заходи адміністративного припинення можуть застосовуватись як самостійні (наприклад, припинення функціонування пункту харчування у зв'язку з порушенням санітарно-епідеміологічних правил), так і разом з іншими заходами адміністративного примусу, зокрема, з адміністративними стягненнями. Заходи адміністративного припинення, як правило, закріплюються в нормативному порядку. Вони, наприклад, зафіксовані в ст. 260 КУпАП «Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення». У ній, зокрема, говориться, що з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпані інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ і виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускається адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд і вилучення речей і документів та ін.

**Адміністративні стягнення.** Остання група заходів має за мету реалізувати негативне ставлення до самого проступку і суб'єкта його вчинення. Вони застосовуються за умови, якщо встановлено склад протиправного вчинку, тобто вчинок уже є правопорушенням. Традиційно до них відносять адміністративні стягнення. Це найбільш чітко окреслена класифікаційна група заходів адміністративного примусу. За правилом, місце розташування адміністративних стягнень – санкції норм. Їх застосування регламентовано КУпАП, перелік містить його ст. 24 «Види адміністративних стягнень».

**Застосовуватись такі адміністративні стягнення:** попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або

*безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті. Цей перелік не є вичерпним (відкритий перелік). Законодавець передбачив можливість встановлення й інших видів адміністративних стягнень. Крім цього, Законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.*

Аналіз суб'єктів застосування адміністративного примусу (суб'єктів правоохоронної діяльності чи суб'єктів правоохорони) свідчить що до їх системи належать не лише державні структури.

Так, справи про адміністративні правопорушення розглядаються адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами.

Такий примусовий захід, як доставлення порушника правил (наприклад, полювання, рибальства, охорони рибних запасів) закон дозволяє здійснювати членам громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, громадським інспекторами охорони природи, громадським мисливськими інспекторами, громадським інспекторами органів рибоохорони та громадським лісовими інспекторами.

Таким чином, останнім часом зростає інтерес до проблем правоохоронної діяльності, активізувався пошук її відмінних рис і характеристик. Склалися різні підходи до визначення її цілей, завдань, предмета, об'єктів, методів і форм, передбачених чинним законодавством. Разом з тим, в нормативних матеріалах поняття і сутність правоохоронної діяльності не розкриваються відповідно завдань розбудови держави і громадянського суспільств, що актуалізує проблематика правового регулювання правоохоронної діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. №11. Ст. 50.
2. Мулявка Д. Г. Адміністративно-правове забезпечення приватної детективної (розшукової) та недержавної охоронної діяльності : автореф.

дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Західноукраїнський нац. ун-т. Тернопіль, 2020. 43 с.

3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл, 1998. Т.5. 2003. 736 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

5. Колпаков В. К. Особливості складів адміністративних проступків в сфері безпеки польотів цивільної авіації. *Сектор безпеки України*. 2019. Вип. 31. Харків : Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 312 с.

**КОМЗЮК Анатолій,**

*д.ю.н., проф.,*

*професор кафедри адміністративного права та процесу,  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
заслужений діяч науки і техніки України;*

**САЛМАНОВА Олена,**

*д.ю.н., проф.,*

*завідувачка кафедри адміністративного права та процесу,  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
заслужений працівник освіти України*

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ**

Розпочата російською федерацією 24 лютого 2022 р. повномасштабна військова агресія проти України кардинально змінила життя всіх українців, а точніше – всього цивілізованого світу. Нічим не спровокований безглуздий напад на мирну країну порушив не тільки елементарні закони добросусідства, а й всі можливі норми міжнародного права. З метою протидії цій агресії відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України [1], Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [2] Указом від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», який було затверджено Законом України від 24 лютого 2022 р. № 2102-ІХ [3], Президент України постановив ввести в Україні воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. строком на 30 діб. Дію цього Указу Президент та Верховна Рада України, на жаль, вже кілька разів продовжували.

Воєнний стан законодавчо визначено як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності

України, її територіальній цілісності та передбачає, зокрема тимчасове, зумовлене загрозою обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням стр. дії цих обмежень [2].

Отже, визначення обсягу і меж тимчасового обмеження та особливого порядку реалізації прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб є складовою правового режиму воєнного стану, а точніше – адміністративно-правового режиму, який можна визначити як надзвичайний, спеціальний, обмежувальний, тимчасовий порядок адміністративно-правового регулювання, що створює бажаний стан публічного управління через запровадження його особливих структур, інструментів та процедур, а також особливого порядку реалізації прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб на період дії такого стану [4].

Відтак звернемо увагу на такий елемент адміністративно-правового режиму воєнного стану як тимчасове обмеження та особливий порядок реалізації прав і свобод громадян. Насамперед підкреслимо, що головна загроза конституційним правам і свободам громадян йде від агресора, і протидія йому у першу чергу необхідна для захисту людей, їх життя і здоров'я, інших прав і свобод. В той же час українська держава не може відмовитись від гарантування дотримання цих прав і свобод у діяльності власних органів, їх посадових осіб, адже утвердження і забезпечення зазначених прав і свобод є їх головним обов'язком. Проте у повному обсязі зробити це, звісно, неможливо. Саме тому й постає питання про особливості забезпечення прав і свобод громадян в період дії правового режиму воєнного стану.

Цю функцію держави можна розглядати, так би мовити, у двох вимірах. Насамперед, підтримуючи правопорядок та протидіючи правопорушенням, відповідні державні органи тим самим виконують також завдання щодо охорони прав і свобод громадян, а також інтересів суспільства і держави, оскільки протиправна діяльність завжди пов'язана із заподіянням їм різноманітної шкоди. У даному випадку можна перш за все вести мову про зміну характеру правопорушень, які вчиняються в умовах воєнного стану. Наприклад, у мирний час невідомими були такі діяння як мародерство, значне поширення зброї, у тому числі важкої (наприклад, танків, вилучених поліцейськими Полтавської області [5]), сприяння окупантам, порушення режиму комендантської години, військові правопорушення тощо. Це вимагає відповідних змін у системі правоохорони, в тому числі перегляду правового статусу правоохоронних органів, надання їм необхідних повноважень, оснащення відповідними засобами, перепідготовки персоналу [6].

Водночас важливо забезпечити дотримання прав і свобод громадян у діяльності самих владних суб'єктів. Тим більше, що в період дії правового режиму воєнного стану система забезпечення законності як у суспільстві загалом, так і в діяльності окремих державних органів

також не завжди працює ефективно.

Як зазначалось, у повному обсязі забезпечити всі права і свободи громадян в умовах воєнного стану неможливо, проте постає питання про межі та порядок обмеження окремих з них, адже більшість конституційних прав і свобод громадян не можуть бути обмежені за будь-яких умов. Відтак у п. 3 Указу Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» встановлено, що у зв'язку із його введенням в Україні тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України [3]. Отже, насамперед варто підкреслити, що обмеженню підлягають не всі права і свободи, а лише перераховані в Указі. Мова йде про право на недоторканність житла, таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, право на невтручання в особисте і сімейне життя, свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право брати участь в управлінні державними справами, право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності, право на підприємницьку діяльність, право на працю, право на страйк і право на освіту.

Особливості реалізації перерахованих прав і свобод, меж та порядку їх обмеження в умовах воєнного стану можуть стати предметом спеціального дослідження. Наразі зупинимось на обмеженні деяких з них, зокрема під час застосування окремих адміністративно-примусових заходів, щодо яких досить часто з'являються публікації у ЗМІ. До них належать, зокрема такі заходи як перевірка документів, що посвідчують особу, огляд речей, транспортних засобів, вантажів, житла громадян, службових приміщень. В умовах воєнного стану застосування цих заходів здійснюється у дещо спрощеному порядку, змінюються також підстави їх застосування, збільшується коло осіб, уповноважених на це. Проте щодо нормативного регулювання застосування цих заходів виникає декілька запитань.

У Законі «Про правовий режим воєнного стану» передбачено право військового командування разом із військовими адміністраціями запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, серед яких у ст. 8 названо й право перевіряти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України [1]. На розвиток цього положення Кабінет Міністрів України постановою від 29 грудня 2021 р.

№ 1456 затвердив Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану (далі – Порядок) [7].

Порядок насамперед встановлює процедуру визначення кола осіб, уповноважених на застосування цих заходів. Зокрема п. 5 передбачає, що право на проведення перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян надано відповідним уповноваженим особам Національної поліції, СБУ, Національної гвардії, Держприкордонслужби, ДМС, Держмитслужби та Збройних Сил, що визначені в наказі коменданта, який, у свою чергу, призначається наказом військового командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) [7].

Варто звернути увагу на досить широкий перелік підстав, передбачених Порядком для перевірки документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи. При цьому відсутність в особи зазначених документів визнається підставою для її затримання уповноваженою особою на строк, передбачений Кодексом України про адміністративні правопорушення, для встановлення цієї особи. Отже, урядовим документом передбачено практично нову підставу обмеження особистої свободи осіб – відсутність у них відповідних документів. Як уявляється, таке правило мало бути встановлено законом, а не підзаконним актом, що відповідало б вимогам ст. 29 Конституції України щодо порядку затримання осіб та взяття їх під варту [1]. Крім того, в наш час ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка визначає строки адміністративного затримання, не передбачає таку його тривалість як «до встановлення особи», у ній визначено конкретні строки затримання – до трьох годин, як виняток – до трьох діб [8].

Необхідно зупинитись також на врегулюванні порядку огляду житла чи іншого володіння громадян, службового приміщення. Зі змісту урядового акта можна зробити висновок, що проникнення до різних приміщень та їх огляд розуміються виключно як захід кримінально-процесуального характеру. Проте у випадку рятування життя людей та цінного майна цей захід може не мати зв'язку із вчиненням кримінального правопорушення, тобто він застосовується як захід адміністративного примусу, тому виконання при цьому вимог Кримінального процесуального кодексу буде необґрунтованим.

Порядком встановлено також підстави зупинення транспортних засобів, хоча його назва цього й не передбачає. Порівняння переліку цих підстав з їх визначенням у ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» дозволяє зробити висновок, що вони майже ідентичні, хоча з незрозумілих причин до Порядку не включено таку підставу як наявність інформації, яка свідчить про те, що водій або пасажир транспортного



засобу є особою, яка самовільно залишила місце для утримання військовополонених [9], що, власне, й можливе лише в умовах воєнного стану. Натомість у ньому цілком логічно передбачено можливість зупинення транспортних засобів у разі проїзду ними через блокпости та контрольні пункти в'їзду-виїзду [7].

На завершення наголосимо, що необхідність тимчасового додаткового обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина виникла з причин, які від української держави не залежать, вони обумовлені виключно потребами здійснення адміністративно-правового режиму воєнного стану, проте навіть у цих випадках діяльність суб'єктів правоохорони має орієнтуватись на виконання загальних принципів правової держави – верховенства права, законності, гуманізму тощо.

### Список використаних джерел

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
3. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
4. Комзюк А. Т., Комзюк М. А., Липій Є. А. Адміністративно-правовий режим воєнного стану, введеного в Україні у зв'язку з московською військовою агресією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Вип. 3. 2022. С. 100–106.
5. З початку війни поліція Полтавщини вилучила із незаконного обігу 11 танків та 2 бронеавтомобіля. URL: <https://poltava.to/news/65417/>.
6. Комзюк А. Т., Липій Є. А. Деякі особливості реалізації завдань Національної поліції в умовах воєнного стану. *Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конгресу, м. Запоріжжя, 14-15 черв. 2022 р. / за заг. ред. Т. О. Коломєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2022. С. 35–38.
7. Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1456. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/kp211456?an=10>.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.
9. Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

**КРАЙНІЙ Павло,**  
*к.ю.н., асистент кафедра публічного права,  
юридичний факультет  
Чернівецького національного університету  
імені Юрія Федьковича*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ ЩОДО ЇХ ВЗАЄМОДІЇ З ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У БЕЗПЕКОВОМУ СЕКТОРІ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ**

Розпочата віроломна війна якою російська федерація намагалась в лютому минулого р. знищити Україну, її незалежність та всю систему органів публічної влади зумовив перехід всієї держави та українського суспільства до пошуків нових сенсів та маркерів які допоможуть витримати весь натиск ситуації. Збереження життя кожного українця, захист його власності, підсилення обороноздатності нашої країни, налагодження ефективної взаємодії як всередині країни так й за її межами стало завданням номер один для керівництва України. Безпрецедентний сплеск горизонтальної взаємодії між громадянами, інституціями громадянського суспільства, громадськими об'єднаннями продемонстрували небачену раніше ефективність вирішення складних, різнопланових завдань на вирішення яких не завжди були спроможні в силу своєї перевантаженості органи влади чи місцевого самоврядування.

Відповідні трансформації адміністративно-правових механізмів щодо залучення свідомих, ініціативних та освічених осіб до участі у здійсненні управління державними справами та «вплітання» таких механізмів до матерії теорії та практики адміністративного права в Україні реалізовувались впродовж останнього десятиліття. Відправною точкою зміни поглядів стосовно місця та ролі громадянського суспільства у взаємодії з органами публічної влади стали події Революції Гідності. Вони відобразили в практичній площині обговорювану більше двох десятиліть тому концепцію людиноцентризму як базову парадигму яка мала б реформувати діючу тоді систему публічно-правових відносин між державою та приватною особою. Одним із корифеїв вітчизняної адміністративно-правової науки В. Авер'яновим запропоновано послуговуватись при вирішенні такого завдання людиноцентристського підходу який, на його думку, є тією основою що визначає «...загальну тенденцію сучасного розвитку державно-правової науки та практики» [19, с. 87]. Її положення на нормативному рівні було відображено в Концепції адміністративної реформи в Україні затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 р. (далі – Концепція) [2].

Зокрема, метою адміністративної реформи серед іншого є «...формування системи державного управління, яка стане близькою до

потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересом. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави» [2].

Для свого часу Концепція стала прогресивним документом який фактично визначив дорожню мапу для проведення відповідних змін в тому числі як щодо реформування системи органів публічної влади та їх взаємодії із українським суспільством, яке поступово ставило на перше місце в тому числі рівні умови взаємозв'язку з відповідними органами влади. Якщо участь у обранні представницьких органів, Президента України чи формування депутатського корпусу органів місцевого самоврядування мало чітке правове врегулювання, то безпосередня участь громадськості у діяльності відповідних органів публічної влади мали більше теоретичне аніж практичне значення.

Однак, не дивлячись на це, в Україні здійснювались спроби нормативно-правового закріплення саме адміністративно-правового регулювання діяльності окремих форм залучення інституцій громадянського суспільства до діяльності відповідних органів влади в Україні, а саме – здійснення консультативної діяльності через створення відповідних консультативно-дорадчих органів. Як приклад, можемо навести діяльність громадських рад в нашій державі при органах виконавчої влади. Нормативно-правовою основою їх діяльності є положення ч. 1 ст. 38 Конституції України яка визначає право громадян на участь у здійсненні управління державними справами [3]. Зміст вказаного права викликає чимало дискусій, однак, цілком очевидною є реалізація такого права на участь шляхом створення відповідних громадських рад.

Основним підзаконним юридичним актом який закріплює адміністративно-правовий статус громадських рад є Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 (далі – Постанова № 996) [4]. Нею затверджено також Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації (далі – громадські ради) [4].

Так, під громадською радою розуміється тимчасовий консультативно-дорадчий орган, утворений для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [4]. Ми не будемо зупинятись на окремих недоліках сформульованого законодавцем визначення позаяк хочемо звернути увагу на відсутність загальноновизнаного та усталеного розуміння які саме консультативно-дорадчі органи з ініціативи інституцій громадянського суспільства можуть

утворюватись при відповідних органах виконавчої влади. Можемо лише наголосити на тому, що діяльність таких органів має відбуватись на постійній основі, а не тимчасово як це сформульовано у нормативно закріпленому понятті «громадська рада» [5].

Цей намір законодавець виразив у прийнятих до вказаної вище постанови змінах. Так, відповідно до абз. 2,3 п. 8 Постанови № 996 формування нового складу громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях в період воєнного стану на території України та протягом шести місяців з дня його припинення чи скасування не проводиться. Строк повноважень таких рад продовжується на період воєнного стану на території України до затвердження органом виконавчої влади нового складу громадської ради [6]. Проаналізувавши відповідні доповнення до Типового положення можна сказати що громадські ради, їх персональний склад, який було сформовано та затверджено до 24 лютого 2022 р. продовжуватимуть здійснювати свою діяльність. Цим самим представники громадянського суспільства, представники громадських організацій не позбавляються можливості продовжувати розпочату діяльність у відповідних радах.

Однак, не дивлячись на вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності громадських рад в умовах дії правового режиму воєнного стану, на практиці трапляються випадки, коли при міністерствах, які здійснюють діяльність у сфері оборони держави намагаються створювати інші консультативно-дорадчі органи. Складається ситуація коли при відповідному міністерстві може існувати кілька консультативно-дорадчих органів що може створювати ситуацію дублювання такої участі громадськості та вносити певну невизначеність у їх діяльність.

Беззаперечним є той факт що реалізація політики держави у забезпеченні обороноздатності нашої країни, її захисту від протиправних дій країни-агресора, налагодження ефективного діалогу та комунікації з інституціями громадянського суспільства є вкрай важливою діяльністю. Очікування від результатів політики в українському суспільстві, керівництві держави з даного питання на сьогоднішній день знаходяться на тому ж рівні що й перемога України над країною-окупантом, ми спробували проаналізувати особливості діяльності таких консультативно-дорадчих органів при Міністерстві оборони України.

Нещодавно в українських засобах масової інформації було опубліковано матеріали журналістського розслідування, в якому стверджується, що за участі Міністерства оборони України розкрадаються кошти на закупівлі харчів для Збройних Сил України [7]. Впродовж кількох днів публічно стало відомо про оголошення про формування Антикорупційної ради при Міноборони (далі – Антикорупційна рада). Відповідно до наявної в публічному доступі інформації визначено чіткі

вимоги до кандидатів що можуть входити до складу Антикорупційної ради, критерії відбору та кваліфікаційні критерії.

Крім цього визначено спосіб добору таких осіб шляхом загальнонаціонального голосування за кандидатів. Так, кандидатури для участі у конкурсі подаються громадськими об'єднаннями, державна реєстрація яких відбулася не менше ніж за три роки до дня оголошення конкурсу та статутна діяльність яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції. Громадські організації мають надати посилення на публічний звіт про свою діяльність у відкритих джерелах із зазначенням джерел фінансування організації за останній рік. Також, кандидати повинні відповідати наступним кваліфікаційним критеріям: «мати вищу освіту, як правило, в сфері правознавства або економіки, фінансів, державного управління, кризових комунікацій, журналістики, аудиту або суміжних сфер; досвід роботи не менше двох років у сферах, які відносяться до сфери компетенцій Антикорупційної ради; не мати судимості, не бути пов'язаною особою в розумінні пункту 16 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі», не бути пов'язаними із вчиненням корупційних правопорушень та мати хорошу ділову репутацію.

В той же час, відповідне громадське об'єднання може рекомендувати для участі у конкурсі не більше трьох кандидатур. Якщо громадське об'єднання не відповідає установленим вимогам, запропоновані ним кандидатури до участі в конкурсі не допускаються і будь-які документи щодо них не розміщуються» [8].

Така ініціатива є позитивним кроком на шляху до посилення взаємодії між представниками інституцій громадянського суспільства та Міністерством оборони України. Однак, є певні застереження щодо можливого дублювання діяльності вже діючої Громадської ради при Міністерстві оборони України та новоствореною Антикорупційною радою при Міноборони. Якщо проаналізувати порядок добору до Антикорупційної ради то він є подібним до порядку, який передбачений у Положенні про Громадську раду при Міністерстві оборони України від 19 листопада 2020 р.

Також, жодним нормативно-правовим актом в Україні не передбачено створення Антикорупційних рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях в період воєнного стану.

На нашу думку, необхідно привести у відповідність адміністративно-правовий механізм створення таких громадських рад. При цьому таке вдосконалення не повинно посягати на обмеження прав інституцій громадянського суспільства реалізовувати право на участь в управлінні державними справами. Можливі наступні кроки для покращення правового регулювання діяльності консультативно-дорадчих органів. По-перше, слід

розглянути можливість внести зміни до діючої Постанови № 996 від 03.11.2010 р. у якій окремим виокремити антикорупційні ради як окремий різновид громадських рад. По-друге, вдосконалити адміністративно-правовий статус громадських рад чіткою функцією по здійсненню та проведенню не лише антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, а загалом їх участі у здійсненні антикорупційної політики за участю відповідного органу влади при якому вони здійснюють свою діяльність. Потретьє, найоптимальнішим варіантом в даній ситуації може бути розробка та прийняття Закону України «Про консультативно-дорадчі органи в Україні» у якому передбачити серед різновидів таких органів антикорупційні ради при відповідних органах публічної влади.

### Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2010. Вип. 2. С. 87–92.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.
3. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 02.03.2023).
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 : станом на 15 верес. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 02.03.2023).
5. Крайній П. І. Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. 160 с.
6. Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.2022 р. № 909. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2022-п#Text> (дата звернення: 02.03.2023).
7. Ніколов Ю. Тилові пацюки Міноборони під час війни «пиляють» на харчах для ЗСУ більше, ніж за мирного життя. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/economic-security/tilovi-patsjuki-minoboroni-pid-chas-vijni-piljajut-na-kharchakh-dlja-zsu-bilshе-nizh-za-mirnoho-zhittja.html> (дата звернення: 02.03.2023).
8. Вже найближчими днями буде розпочато формування Антикорупційної ради при Міноборони. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2023/02/28/vazhlivo-vzhe-najblizhchimi-dnyami-bude-rozpochato-formuvannya-antikorupczijnoi-radi-pri-minoboroni/> (дата звернення: 02.03.2023).

**КРЕМОВА Дар'я,**  
д-р філософії зі спеціальності *Право (PhD)*,  
викладачка кафедри конституційного  
та адміністративного права,  
Запорізький національний університет

## **АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ**

З метою визначення поняття «адміністративна діяльність правоохоронних органів» виникає необхідність детально визначити окремі його складові. Так, перша його складова, а саме поняття «адміністративна діяльність», має декілька підходів щодо визначення, що безпосередньо пов'язане із відсутністю його законодавчого закріплення.

Автори Великої української енциклопедії визначають поняття адміністративної діяльності як «фактичне здійснення органами державної влади своїх цілей та завдань, функцій та методів, що виявляються в різноманітних діях, поведінці державних службовців, їх взаємозв'язках з іншими учасниками управлінських відносин» або ж як «врегульовану нормами адміністративного права діяльність органів державної влади, реалізовану в адміністративно-правових формах із використанням адміністративно-правових методів владно-публічного регулювання для реалізації своєї компетенції» [1]. Як у першому варіанті, так і у другому варіанті визначення поняття, вбачається акцент на суб'єкта здійснення такої діяльності, а саме органи державної влади (в першому понятті автор робить уточнення на те, що така діяльність органів державної влади реалізується через дії посадових осіб таких органів); наступною спільною ознакою двох запропонованих понять умовно можна визначити мету адміністративної діяльності, що полягає у реалізації цілей і завдань органів державної влади через здійснення такої діяльності; ще однією ознакою адміністративної діяльності можна визначити її сутність, тобто сукупність дій, що реалізуються в адміністративно-правових формах за допомогою адміністративно-правових методів владно-публічного регулювання.

Існує ще декілька підходів до визначення цього поняття і слід зазначити, що перелік таких підходів не є вичерпним. Так, Л. В. Коваль визначає реалізацію адміністративної діяльності як видання нормативних та індивідуальних актів [2] (тобто як одну із форм адміністративно діяльності, залишаючи поза увагою інші види правової форми адміністративної діяльності, які спричиняють правові наслідки, як-от, наприклад: укладання договорів, здійснення інших юридично значущих дій, та неправові, які правових наслідків не спричиняють), при цьому відсутня вказівка на суб'єкти здійснення такої діяльності і сферу її здійснення. А також існують приклади, на що звертає увагу вчений-юрист

Д. В. Приймаченко, за яких дослідники адміністративну діяльність визначають і суто як таку, що має на меті здійснення правоохоронних функцій, і виникає співвідношення адміністративної діяльності та правоохоронної діяльності, «що спрямована на забезпечення охорони прав, громадського порядку та громадської безпеки, виявлення, припинення та попередження правопорушень» [2], при цьому варто погодитися і з думкою Д. В. Приймаченка у тому, що не зважаючи на значне розмаїття варіантів визначення поняття «адміністративна діяльність», з акцентом уваги на специфіку цієї діяльності різних органів, така діяльність є «діяльністю спеціального суб'єкта, спрямованою на досягнення необхідної мети».

Щодо визначення поняття «правоохоронні органи», варто зазначити, що і в цьому випадку існує широке коло підходів до його визначення. Наприклад, у працях вченого-правознавця В. Я. Тація зазначається, що «унаслідок широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які тією чи іншою мірою займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто так чи інакше правоохоронною діяльністю» [3, с. 4]. Колектив авторів навчального посібника «Судові та правоохоронні органи» правоохоронним органом визначає «державний орган, основним предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності» [4, с. 20]. Існують і інші підходи до визначення цього поняття, але з огляду на певною мірою їх схожість, умовно можемо виділити ознаки поняття «правоохоронний орган» як-от: суб'єкт (визначається як «державний орган»; «орган виконавчої влади») та сфера реалізації його повноважень, які пов'язані із виконанням поставлених завдань («виконання правоохоронних функцій»; «охорона права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності»).

Таким чином, аналізуючи підходи до визначення складових поняття «адміністративна діяльність правоохоронних органів», можна умовно визначити ознаки такої діяльності: а) державно-владна діяльність (має відображення як в правових, так і неправових формах діяльності правоохоронних органів); б) виконавчо-розпорядча діяльність (при цьому виконавча діяльність – практичне втілення норм законів та інших нормативних актів щодо питань, що входять до компетенції того чи іншого правоохоронного органу; розпорядча – регулює можливість підпорядкування об'єктів управління його суб'єкту, здебільшого для забезпечення внутрішньосистемної адміністративної діяльності правоохоронного органу, забезпечення його ефективного



функціонування; в) діяльність, врегульована нормами адміністративного права; г) реалізується в правових та неправових формах; д) має внутрішньосистемний та зовнішньосистемний характер; е) підзаконна (здійснюється у повній відповідності до норм Конституції України, законів України та інших підзаконних нормативних актів); мета – забезпечення публічної безпеки, охорона публічного порядку, попередження й припинення правопорушень адміністративно-правовими засобами та надання публічно-сервісних послуг (наприклад, Національна поліція) тощо. При цьому слід зазначити, що визначений перелік ознак адміністративної діяльності правоохоронних органів не є вичерпним.

### **Список використаних джерел**

1. Грай М. П. Адміністративна діяльність. Велика українська енциклопедія. URL: [https://vue.gov.ua/Адміністративна діяльність](https://vue.gov.ua/Адміністративна_діяльність) (дата звернення: 11.03.2023).

2. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007, 477 с.

3. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Загальні проблеми правової науки*. 2012. № 4 [71]. С. 3–17.

4. Судові та правоохоронні органи: навч. посіб. / М.В. Ковалів та ін. Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2016. 388 с

5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 11.03.2023).

6. Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посіб. / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В. А. Глуховець. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.

**КУРІННИЙ Євген,**

*д.ю.н., проф.,*

*професор кафедри конституційного та адміністративного права,  
Запорізький національний університет*

## **ВІЙСЬКОВИЙ ОBOB'ЯЗОК ЖІНОК: ОСОБЛИВОСТІ ПЕРШОГО ЕТАПУ РЕАЛІЗАЦІЇ В РЕАЛІЯХ УКРАЇНИ**

Відносини військового обов'язку безпосередньо походять від закріпленої у ст. 65 Конституції України норми, де зазначається, що захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України. За змістом зафіксованого вище конституційного положення, відповідний обов'язок

має реалізовуватися без статевого поділу, тобто формально він розповсюджується на усіх громадян як чоловічої так жіночої статі, які за низкою законодавчо визначених критеріїв (вік, фах, стан здоров'я) можуть виконувати цей обов'язок.

Підтвердженням цього слугує кількість осіб жіночої статі, які служать в ЗСУ. Так, у 2021 р. кількість жінок в лавах Збройних сил була близько 30 тис. З початком повномасштабного вторгнення РФ їхня кількість зростає. Зараз, 50 тисяч жінок працюють у різних військових структурах, з них 38 тисяч служать за військовими спеціальностями, а серед цих 38 – 5 тис. перебуває на передовій. До повномасштабного вторгнення їхня кількість складала 15-25 %. Цей показник є доволі великим і значно більшим, ніж в інших країнах світу [1].

Починаючи розгляд порушеної проблеми слід зазначити, що у більшості ж країн світу та Європи служба жінок в армії базується на цілком добровільних засадах. Серед європейських країн лише у Норвегії жінки зобов'язані обов'язково служити в армії. А загалом список цих країн не надто довгий. До нього належать Ізраїль, Північна Корея та Малайзія.

Як зазначалося раніше, в нашій державі існує військовий обов'язок жінок. Він закріплений у положеннях ч. 11 та ч. 12 ст. 1 Закону України № 2232-XII «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. (далі Закон).

Зокрема, у ч. 11 ст. 1 зазначається, що жінки, які придатні до проходження військової служби за станом здоров'я та віком і закінчили заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої або вищої освіти та здобули медичну або фармацевтичну спеціальність, підлягають взяттю на військовий облік військовозобов'язаних.

Жінки, які мають спеціальність та/або професію, споріднену з відповідною військово-обліковою спеціальністю, визначеною в переліку, затвердженому Міністерством оборони України, та придатні до проходження військової служби за станом здоров'я та віком, крім зазначених в абзаці першому цієї частини, беруться на військовий облік військовозобов'язаних за їх бажанням.

Відповідно до ч. 12 ст. 1 Закону жінки, які перебувають на військовому обліку, можуть бути призвані на військову службу чи залучені для виконання робіт із забезпечення оборони держави у воєнний час. У мирний час жінки можуть бути прийняті на військову службу та службу у військовому резерві тільки в добровільному порядку (за контрактом).

Жінки виконують військовий обов'язок на рівних засадах із чоловіками (за винятком випадків, передбачених законодавством з питань охорони материнства та дитинства, а також заборони дискримінації за ознакою статі), що включає прийняття в добровільному порядку (за контрактом) та призов на військову службу, проходження військової служби, проходження служби у військовому резерві, виконання військового обов'язку в запасі та дотримання правил військового обліку.

Відповідно до абз. 11 п. 18 Порядку організації та ведення військового обліку призовників і військовозобов'язаних затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 921 від 07.12.2016 р. (далі – Постанова), взяттю на військовий облік військовозобов'язаних державними органами, підприємствами, установами та організаціями підлягають: жінки, які мають фах, споріднений з відповідними військово-обліковими спеціальностями, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України, за умови їх придатності до проходження військової служби за станом здоров'я, віком та сімейним станом.

Аналізуючи зміст наведених норм, реалізація жіночого військового обов'язку в Україні у порівнянні з відповідним обов'язком чоловіків, має дещо обмежений (звужений) характер (обсяг): по-перше, жінки не підлягають призову на строкову військову службу; по-друге, мають менший граничний вік перебування у запасі (50 років); по-третє підлягають обов'язковому взяттю на військовий облік тільки якщо придатні до проходження військової служби за станом здоров'я та віком і закінчили заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої або вищої освіти та здобули медичну або фармацевтичну спеціальність; по-четверте мають нормативно визначену обставину, що виключає взяття на військовий облік – «за сімейним станом»; по-п'яте, не дивлячись на те, що з 2019 р. **всі посади рядового, сержантського та старшинського складу, які наразі є у Збройних силах України стали доступні для жінок військовослужбовців**, певна обмеженість у доступі для жінок до окремих посад офіцерського складу зберігається (відповідно до положень наказу «для службового користування»).

За останній рік, найбільше дискусій пов'язаних з військовим обов'язком жінок точилося навколо їх постановки на відповідний облік. Це є цілком логічним, якщо взяти до уваги, що алгоритм реалізації згаданого обов'язку має починатись з етапу складання згаданих обліків. Зокрема, міністром оборони України А. Тараном був підписаний наказ Міністерства оборони України від 11.10.2021 р. № 313 «Про затвердження Переліку спеціальностей та/або професій, споріднених з відповідними військово-обліковими спеціальностями, після одержання яких жінки беруться на військовий облік військовозобов'язаних», у положеннях якого містився перелік з 35 відповідних спеціальностей та 76 професій.

Після негативного сприйняття такого рішення українським суспільством, наказом Міністерства оборони України № 35 від 07.12.2022 р., до наказу № 313 від 11.10.2021 р. були внесені зміни, за якими кількість згаданих вище спеціальностей та професій скоротилася відповідно до 14 та 7.

Також наказом Міноборони «Про внесення зміни до наказу Міністерства оборони України від 7 лютого 2022 р. № 35» від 06.09.2022 р. № 259 був відтермінований початок обов'язкового військового обліку жінок із 1 жовтня 2022 р. на 1 жовтня 2023 р.

Наступним важливим кроком нормативного уточнення військового обліку жінок можна вважати Закон України № 2664-IX від 07.10.2022 р. «Про внесення зміни до статті 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» щодо взяття жінок на військовий облік військовозобов'язаних», що полягали у викладенні нової редакції ч. 11 ст. 1, яка зафіксована вище.

Наведені приклади свідчать, що довгий час коли в Україні був відносний мир та спокій, необхідність у здійсненні обов'язкового військового обліку жінок була фактично не затребувана практикою. А коли майже за 4 місяці настання особливого періоду така потреба стала нагальною, Міноброни України було прийняте некоректне рішення, що містилося у нормах першої редакції вже згадуваного наказу № 313 від 11.10.2021 р. Положення даного підзаконного акта мало б відповідали таким засадничим вимогам як обґрунтованість, комплексність, своєчасність, оптимальність, реальність виконання, неприпустимість негативних наслідків, можливість фінансового забезпечення, а вийшло далеко не так, знадобився цілий рік щоб помітно зменшити штучно створену соціальну напругу.

На підставі викладеного можна констатувати, що перший етап реалізації військового обов'язку жінок в теперішніх реаліях України характеризується особливостями серед яких основними є: нестабільність вітчизняного законодавства, норми якого регулюють дані відносини, що іноді призводить до невідповідності між окремими положеннями цільового законодавства (наприклад, зміст абз. 11 п. 18 Постанови суперечить нормі, зафіксованій в абз.і 2 ч. 11 ст. 1 Закону); існування двох форматів здійснення цього обов'язку – за бажанням (альтернативного) та обов'язкового (безальтернативного), що стосується жінок з медичним або фармацевтичним фахом; відсутність належного практичного досвіду реалізації другого (безальтернативного) варіанту в умовах особливого періоду (війни); фактичне загальмування зазначеного процесу на його початковій стадії (складання обліку військовозобов'язаних жінок) внаслідок поспішних та малопідготовлених рішень з боку попереднього керівництва Міністерства оборони України; наявність розширеного переліку критеріїв для постановки жінок на відповідний облік – «статевий», «за станом здоров'я», «за сімейним станом» «віковий», «професійний» (останній потребує уточнення, у частині можливої наявності досвіду роботи жінок за фахом [2, с. 311]), також до вказаного переліку слід додати таку індивідуально-психологічну ознаку як готовність виконувати обов'язки військовослужбовця; незавершеність формування оборонної моделі нашої держави, остаточний післявоєнний варіант якої може суттєвого вплинути на подальше існування теперішніх форматів реалізації військового обов'язку жінок.

### **Список використаних джерел**

1. Бойко О. Жінки в ЗСУ: на передовій – 5 тисяч військовослужбовців.

14 жовтня 2022. URL: <https://suspilne.media/295172-zinki-v-zsu-na-peredovij-5-tisac-vijskovosluzbovic/#:~:text=>

2. Коломоєць Т., Колпаков В., Кремова Д. Військовий облік жінок – новаційний різновид військового обліку за законодавством України (критерії для виокремлення). *Юридичний електронний журнал*. 2022. № 9. С. 308–311.

**ЛЕГЕЗА Юлія,**  
д.ю.н., проф.,  
професорка кафедри цивільного,  
господарського та екологічного права,  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ СЕРВІСІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ**

В умовах сьогодення державотворення спрямовується на активізацію процесів забезпечення безпеки обігу інформації, запровадження концепції egovernment на засадах прозорості, доступності, мінімізації проявів суб'єктивізму у прийнятті управлінських рішень в цілому, зокрема у сфері охорони довкілля. Вирішення таких задач пов'язується із створенням та технічним, організаційним, нормативним супроводом функціонування публічних інформаційних ресурсів чи інших різновидів електронних сервісів. Безпека, доступність та відкритість публічних інформаційних сервісів для споживача адміністративних послуг є запорукою впровадження на належному рівні системи гарантій реалізації та захисту суб'єктивних публічних та приватних прав особи. Отже, публічні інформаційні сервіси в цілому, і зокрема, у сфері охорони довкілля є гарантією забезпечення належного рівня здійснення прав особи, що полягає у доступності адміністративних екологічних послуг, доступності публічної екологічної інформації, доступності процедур отримання ліцензій (дозволів) на спеціальне використання природних ресурсів.

Отже, питання організаційно-правового забезпечення функціонування публічних інформаційних сервісів у сфері охорони довкілля є актуальною проблематикою та потребує звернення дослідницької уваги. Встановлення змісту системи публічних інформаційних сервісів здійснювалось в межах наукових публікацій ряду вітчизняних вчених, зокрема, необхідним є виокремити дисертацію І. О. Тищенкої «Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації» (2015 р.), де вченою однією із перших ставилось питання необхідності нормативного врегулювання онлайн-форми надання адміністративних

послуг в цілому, і зокрема, у сфері охорони довкілля [1]. У подальшому здійснення узагальнення проблематики надання публічних послуг в цілому і, зокрема, публічних екологічних послуг відображено у докторській дисертації Є. О. Легези (2017 р.) [2]. У дисертації Г. О. Блінової на тему «Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: актуальні питання теорії та практики» (2019 р.) досліджуються питання виокремлення критеріїв для класифікації наявних інформаційних потреб приватної особи та здатності їх задовольнити в межах реалізації компетенції органів публічної адміністрації. Серед критеріїв класифікації системи інформаційного забезпечення потреб публічної адміністрації вченою виокремлюється: залежно від адміністративно-правового статусу інформаційні потреби центральних органів виконавчої влади та інформаційні потреби органів місцевого самоврядування; залежно від території поширення інформації виокремлюється інформаційні потреби локальні, внутрішньо національні, міжнародні; залежно від напрямів діяльності, на думку Г. О. Блінової, виділяються потреби організаційні, кадрові, безпекові, фінансово-ресурсні, контрольні-наглядові [3, с. 33–35]. Встановлення змісту та структурно-логічної системи інформаційного забезпечення діяльності органів публічної адміністрації здійснено у дисертації А. Г. Черноус «Адміністративно-правове регулювання Національної інформаційної інфраструктури України» (2020 р.) [4].

Проблематика встановлення змісту реалізації та захисту права людини на безпечне довкілля здійснювалась у наукових розробках В. П. Діхтієвського [5, с. 111–117], А. Ю. Барліта [6, с. 70–77]. Попри наявні наукові розробки питання функціонування публічних інформаційних сервісів у сфері охорони довкілля досліджувалися фрагментарно, що обумовлює практичну затребуваність та теоретичну цінність даної публікації.

Обґрунтування стратегічно важливого значення інформації та побудови системи e-government на рівні декларативної ідеї було проголошено у Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства: глобальна задача в новому тисячолітті». У Женевській декларації принципів 2003 р. було проголошено такі засади функціонування інформаційного суспільства, як прозорість, гласність, публічність доступу до відомостей про результати діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [7; 8].

Функціонування системи e-government у сфері охорони довкілля вимагає не лише створення умов доступності та прозорості інформаційного наповнення сервісів органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але і створення умов для забезпечення їх безпеки у контексті дотримання вимог національної екологічної безпеки. До стратегічних документів, що одним із перших закріпили на національному рівні питання ефективності функціонування

інформаційного суспільства в Україні є Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. № 14, де закріплено нагальність впровадження концепції e-government та доцільності розвитку і захисту національної системи публічних інформаційних сервісів [9].

Нормативним підґрунтям функціонування публічних інформаційних сервісів у сфері охорони довкілля в Україні є положення Закону України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [10], Закону України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. № 2297-VI [11], а також ряд стратегічних програм, зокрема програмний документ, що встановлює Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки [12].

Умовах сьогодення в Україні діє доволі розгалужена система публічних інформаційних сервісів, які умовно за об'єктом правовідносин можуть бути класифіковані на: публічні інформаційні сервіси, що надаються у сфері використання земельних ресурсів (державна реєстрація земельної ділянки; державна реєстрація меліоративної мережі; державна реєстрація обмежень у сфері використання земель; передача у власність (або користування) земельних ділянок сільськогосподарського призначення; надання відомостей про землі в межах територіальної громади; видача витягу з технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок); публічні інформаційні сервіси у сфері використання водних ресурсів (надання експертного висновку щодо технічних умов на проведення інженерних робіт на землях водного фонду та об'єктах меліоративних систем; доступ до реєстру ліцензій на спеціальне водокористування) тощо.

Однак попри позитивні зрушення у створенні системи публічних інформаційних сервісів у сфері охорони довкілля залишаються неврегульованими ряд проблем, зокрема: 1) неналежний рівень взаємодії суб'єктів Державної системи моніторингу довкілля, що спричинює низьку ефективність збору екологічної інформації; 2) оприлюднення екологічної інформації на електронних реєстрах та сервісах у формі текстового файлу, що суперечить вимогі розміщення її у формі відкритих даних; 3) несвоєчасність оновлення публічної екологічної інформації, розміщеної на реєстрах та сервісах; 4) неповнота оприлюднення інформації про дані щодо справляння екологічного податку та інших загальнонаціональних платежів у сфері використання природних ресурсів тощо.

Отже, подолання означених проблем відноситься до змісту подальшої діяльності із створення умов для забезпечення ефективності функціонування публічних інформаційних сервісів у сфері охорони довкілля.

### **Список використаних джерел**

1. Тіщенко І. О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2015.

216 с.

2. Легеза Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук :12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2017. 34 с.

3. Блінова Г. О. Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: актуальні питання теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук :12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. 545 с.

4. Чорноус А. Г. Адміністративно-правове регулювання Національної інформаційної інфраструктури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 195 с.

5. Діхтієвський В. П. Адміністративно-правові засади реалізації доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 13. С. 111–117.

6. Барліт А. Ю. Суб'єктивні публічні права як складова адміністративно-правового статусу приватної особи. *Вісник Запорізького національного університету. Серія Юридичні науки*. 2020. № 3. С. 70–77

7. Женевська декларація принципів. Побудова інформаційного суспільства: глобальна задача в новому тисячолітті (Женева, 12 грудня 2003 р.). *Асоціація підприємств інформаційних технологій України*. URL: <http://apitu.org.ua/wsis/dp>.

8. Женевський план дій. Женева, 12 грудня 2003 р. *Асоціація підприємств інформаційних технологій України*. URL: <http://apitu.org.ua/wsis/dp>.

9. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. № 14. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n14-08/prin>.

10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

11. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.

12. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text>.

**ЛУЦІВ Олександра,**  
здобувачка кафедри адміністративного та господарського права,  
Запорізький національний університет

## БУЛІНГ УКРАЇНСЬКИХ БІЖЕНЦІВ: ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ



Чимало наукових статей і досліджень підготовлено за темою булінгу. Їх докладний аналіз є темою окремих досліджень [1].

Стосовно України, відмітимо, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)» [2] було встановлено адміністративну відповідальність за вчинення булінгу (цькування) учасника освітнього процесу (ст. 173<sup>4</sup> КУпАП)

Зауважимо, що явище булінгу і відповідне поняття, яке було легітимоване 18 грудня 2018 року, були предметом пізнання науковців різних галузей: психологів і педагогів, соціологів і кримінологів. Останнім часом значна увага, особливо після 2018 р. приділяється правниками. Відтак, суто з теоретичних позицій можемо констатувати, що дана тема досліджується значною кількістю авторів, в рамках різних наук.

Однак війна проти України вносить свої корективи, в тому числі і щодо нового розуміння і нових форм прояву булінгу, нового адміністративно-правового дискурсу. Зокрема булінгу проти українських біженців.

Чітке розуміння причинно-наслідкових зв'язків між явищами об'єктивної дійсності та певними соціальними проявами девіантної поведінки є важливим з огляду на побудову правової держави.

За етимологією слово цькування має такі значення: 1) переслідувати кого-небудь різними нападами, наклепами і т. ін., знущатися з когось; 2) висміювати; 3) ганьбити; 4) підмовляти до ворожих дій; 5) підбурювати проти когось [3].

Неоднозначність і звуження булінгу лише навчальним та освітнім процесом є дискусійним. Адже зміст булінгу описують ті конкретні дії, які складають його сутність як явища. Оскільки види насильства навіть в самій диспозиції статті виділено чотири види, то говорити про однаковість дій є не коректним.

Відтак постає необхідність у формулюванні та категоризації дій булінгу, з подальшим віднесенням до того чи іншого виду насильства над особистістю. А вже наступним етапом виступатиме екстраполяція даних дій на міграційні проблеми та біженців.

За даними Європейського союзу до шкільних систем країн ЄС інтегрували майже 520 тис. українських дітей. Про це свідчать статистичні дані 26 країн Європейського Союзу. Однак до цієї статистики не входять дані з Великої Британії, США, Канади та окремих іноземних країн [4].

Цікавим є те, що відповідальність за вчинення даного правопорушення віднесена до Глави 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку». **Булінг (цькування)** – діяння учасників освітнього процесу, які полягають у психологічному, фізичному, економічному, сексуальному насильстві, у тому числі із застосуванням засобів електронних комунікацій, що вчиняються стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи або такою особою стосовно інших учасників освітнього процесу, внаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода психічному або

фізичному здоров'ю потерпілого.

Коротенькі висновки, які закладають фундамент для подальшої дискусії: 1) суб'єктом правопорушення можуть виступати лише учасники освітнього процесу; 2) виділено чітко 4 види насильства: психологічне, фізичне, економічне, сексуальне; 3) одним із засобів вказані електронні комунікації; 4) потерпілим виступає: малолітня або неповнолітня особа.

Одразу зауважу, що предметом даної статті, виступає аналіз лише ч. 1 ст. 173<sup>4</sup>.

Передусім слід підкреслити, що булінг є не бажаною та агресивною поведінкою, і якщо в шкільному віці такі проблеми триватимуть, то з часом девіантна поведінка може перерости у кримінально карані діяння.

Вивчення статистичних даних США щодо вчинення булінгу за 2019 р., дозволили також виділити окремі Характерні особливості булінгу є [5]:

1) *дисбаланс сил*: діти, які залякують, використовують власну або силу та ресурси інших для досягнення своїх цілей. Фізична сила може застосовуватися для приниження; кібернетичні можливості можуть використовуватися для проникнення до екаунтів жертви з метою її дискредитації; економічна сила для доступу до чутливої фінансової інформації, персональних даних, фінансових ідентифікаторів. Головна мета використання дисбалансу сил: встановлення контролю над жертвою, її спонукання до дій у вигідному булеру руслі. Причому завдання шкоди не завжди виступає кінцевою метою, оскільки навіть сам контроль над жертвою за певних умов стає самодостатнім для усвідомлення влади булером над жертвою;

2) очевидним виступає змінюваність *дисбалансу влади*: вона може трансформуватися із часом в різних ситуаціях і булер може перетворитися вже із суб'єкта на жертву булінгу;

3) це *триваюче адміністративне правопорушення*: булінг проявляється в неодноразовому систематичному, вчинюваному з однаковою спільною метою діянні. Одноразового, одноактного булінгу не існує.

Із початком варварської війни, чимало дітей змушені були покинути Україну. Разом із залишенням держави, на жаль, захист наших дітей було покладено на місцеві правоохоронні органи та відповідні служби, які не завжди реагують на прояву булінгу. Про цю проблему не прийнято говорити голосно але вона існує: булінг українських біженців.

Причинами булінгу українських біженців є:

– поміщення до інтеграційних класів разом із українцями дітей росіяни, які через масову мобілізацію полишають свою країну;

– агресивне і вороже ставлення окремих підлітків до українських біженців.

Наявність таких випадків посилює психологічний стрес наших дітей, який вони отримали під час війни, а також формує триваюче почуття незахищеності.

Здійснений аналіз булінгу щодо біженців з України (окрім звичайних його форм та проявів, які докладно описані в різноманітних джерелах) дозволив нам сформулювати наступні його специфічні прояви [6]:

- ігнорування однокласниками в іноземній школі української дитини, незважаючи на непогане знання місцевої мови;
- перекривлювання і перепитування значення тих чи інших співзвучних, але різних за змістом слів з метою продемонструвати не знання мови і не зрозуміло вимовлення;
- небажання гратися з дитиною, виключення її із спільних активностей класу;
- небажання нікого з місцевих вставати в пару з українською дитиною під час різних активностей, групових заходів;
- відсутність реагування з боку місцевого педагогічного складу на булінг;
- розповідь з боку вчительки всьому класу, що українська дитина, яку «приютили», ще й скаржиться на весь клас;
- ігнорування в особистісному спілкуванні;
- ігнорування на колективних фото;
- ігнорування на позакласних заходах;
- образи в позашкільному просторі;
- на ігрових заняттях дитину обирають останньою, керуючись залишковим принцепом;
- ігнорування позакласного спілкування, коли українські діти стоять осторонь немов чужі.

Фактично можна виділити наступні групи суб'єктів, які здійснюють булінг щодо українських дітей біженців:

- 1) місцеве населення;
- 2) росіяни, або російськомовні, які або давно емігрували, або вимушені були виїхати з країни останнім часом через мобілізацію у своїх державах; ;
- 3) діти українців, які виїхали а перші дні війни і першими влаштувались в місцеві заклади освіти.

Відтак, головним фактором удосконалення адміністративно-правової протидії виступає усвідомлення того факту, що булінг українських біженців має свою специфіку, і тому потребує докладного окремого вивчення і удосконалення адміністративного законодавства щодо дій компетентних органів в тому числі й освітнього омбудсмена, та громадських організацій; створення громадських організацій за кордоном з метою захисту дітей; активно залучати місцевих вчителів та правоохоронців до роботи як з українськими біженцями щодо роз'яснення їм прав та обов'язків, так і з місцевими щодо більш коректної неантагоністичної інтеграції в освітній простір українських біженців.

### **Проблема булінгу українськи біженців існує.**

Ми – перші, хто поставив її на науковому рівні і з урахуванням

намічених напрямів, й надалі формуватимемо напрями адміністративно-правової протидії булінгу як в Україні, так і щодо громадян України в різних куточках світу.

### Список використаних джерел

1. Лантух І. Огляд доктринальних та законодавчих джерел із питання інтерпретації поняття «булінг». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2. С. 55–60.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню) : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 5. Ст. 33.
3. Цькувати. *Словник української мови* : в 11 т. Т. 11. Київ : Наук. думка, 1980. С. 259.
4. Дістають навіть за кордоном: українські діти скаржаться на булінг з боку росіян у місцевих школах. URL: [https://radiotrek.rv.ua/news/distayut-navit-za-kordonom-ukrayinski-diti-skarzhatsya-na-buling-z-boku-rosiyan-u-miscevih-shkolah\\_296484.html](https://radiotrek.rv.ua/news/distayut-navit-za-kordonom-ukrayinski-diti-skarzhatsya-na-buling-z-boku-rosiyan-u-miscevih-shkolah_296484.html).
5. Bullying at School and Electronic Bullying. URL: <https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator/a10>.
6. Чи повернуться в Україну діти, які навчаються за кордоном? // Режим доступу: <https://eo.gov.ua/chy-povernutsia-v-ukrainu-dity-iaki-navchaiutsia-za-kordonom/2022/10/07/> ; 7 викликів, які можуть чекати на українських біженок з дітьми у Європі (окрім загальновідомих). URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2022/11/27/7-vyklykiv-yaki-mozhut-chekaty-na-ukrayinskyh-bizhenok-z-ditmy-u-yevropi-okrim-zagalnovidomyh/> ; <https://www.facebook.com/groups/1447547535497898/permalink/3311408125778487/>.

**МАКАРЕНКОВ Олексій,**

*д.ю.н. проф.,*

*професор кафедри історії і теорії держави та права,*

*юридичний факультет*

*Запорізького національного університету*

### ПРАВОВІ ЗАКОНОМІРНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ДИСФУНКЦІЇ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

Образ подовження праці людини, її перевантаження й здорожчання циклів виробництва продукції (надання послуг/виконання робіт) за інших рівних умов корупціогенний. Людина на своєму робочому місці за покликанням зумовлює соціальний поступ. Якщо такі люди об'єднані єдиною праведною метою/завданнями (такою, що відповідає загальнолюдським цінностям), то вони складають сильну життєздатну

націю. На міжнаціональному рівні комунікація передбачувана та продуктивна. При цьому взаємодія сильних націй відбувається на підставі верховенства права, авторитету, довіри, а не сили, насильства. Внутрішньонаціональна паритетність взаємовідносин транслюється назовні і навпаки. У цьому зв'язку конструктивним виявив себе методологічний підхід, що полягає у погодженні власних інтересів з інтересами своїх партнерів та забезпечення балансу спільних інтересів у підсумку. Математична теорія вірогідності на тлі варіативної синергії права та інші методи логіки здорового глузду домінуючі у цьому підході, який одночасно виконує як функцію пізнання природи правових відносин, так й управління ними. Підсилення управлінського ефекту відбувається за рахунок потенціалу переконання, стимулювання та інших методів. Право детерміноване соціумом, а саме суспільство антропогенне. Відповідно пізнається те у природі права й соціуму, що антроповимірне, вигідне для сторін й прогресивне. Застосовується така сукупність методів заради збереження цих параметрів. Юридичні питання протидії конфлікту інтересів та іншим видам корупції широко вивчені у науковій літературі, а саме: Я. Берток (J. Bertók) дослідила практики запобігання конфлікту інтересів під час працевлаштування та роботи після звільнення з публічної служби; Б. Гаурей, А. Бульє, Ж.-П. Годільєр, Е. Мішель (B. Hauray, H. Boullier, J.-P. Gaudillière, H. Michel) – конфлікт інтересів у медицині; К. Трост, Е. Л. Геш (C. Trost, A. L. Gash) – конфлікт інтересів на публічній службі у сфері міжнаціональних відносин; та ін. Однак низка питань залишилась недостатньо повно розкритою, зокрема за темою цієї роботи, що акталізує її виконання.

Традиційне визначення державного управління персоналом не включає широкий спектр обмежень публічної доброчесності державних службовців і посадових осіб. Вони включають заборони, спрямовані на запобігання традиційним видам публічної корупції, таким як хабарництво та крадіжка державного майна, а також ширший спектр правил і норм, що регулюють фінансові конфлікти інтересів. Закони та правила щодо конфлікту інтересів часто забороняють державним службовцям приймати подарунки та приватні гостинності з приватних джерел, які регулюються урядом, або мати ділові відносини з урядом. Обмеження конфлікту інтересів можуть вимагати від державних службовців і посадових осіб публічного розкриття своїх фінансових активів. Обмеження щодо конфлікту інтересів можуть вимагати від державного службовця чи посадової особи продати певні фінансові пакети або дискваліфікувати себе від участі в певних справах, які можуть вплинути на вартість його чи її фінансових активів. Федеральний уряд і уряди багатьох штатів тепер встановлюють обмеження на лобювання колишніх державних службовців своїх колишніх урядових установ у рамках так званих обмежень, що обертаються (англ. «as part of so-called revolving door restrictions») [1, с. 105–106]. Корупціонер спотворює описані правила управління

соціальними процесами. По суті це втілення дисфункції права. Класичний фагоцитоз (етноз) правового, висловлюючись мовою біологічної науки.

Живильна енергія корупції знаходиться у добри чеснотах і праві, паразитуючи на них вона існує рівно доти, доки живиться її енергетичний ресурс. Наприклад, ЄС, порівняно з Україною, вільніший від корупції, хоча й щільніше втягнений у надскладні форми транснаціональної корупції та суміжних їм правопорушень. Наприклад, величезне багатонаціональне розслідування, розпочате магістратом м. Тренто Карлом Палермом, порушило давні, добре захищені канали торгівлі незаконними товарами на мільярди доларів. Було розкрито величезну мережу контрабанди, до якої входили впливові турецькі та сирійські наркособи, болгарські та югославські державні компанії та агенти розвідки, італійські мафіозі та безліч торговців зброєю. Однак перш ніж встигли розслідувати ці справи та довести більш ніж 250 обвинувачених до суду, його раптово змінили, розслідування припинили, а його найвибуховіші докази засекретили на сорок років. Цей суддя зіткнувся з надто великою кількістю спецслужб, впливових політиків і партійних фінансистів, корумпованих державних службовців, нечистих на руку банкірів (англ. »bent bankers») і дипломатів, які керують своїми державними кораблями в складних водах Схід-Захід [2, с. 156, 159].

Корупція може вплинути на всі аспекти процесів управління персоналом, причому фаворитизм і кумівство, а також зловживання повноваженнями у сферах найму, навчання, просування по службі та переміщення визначені як основні сфери ризику. Це стає можливим завдяки неконтрольованим повноваженням на власний розсуд, відсутності чесності, підзвітності, системи стримувань і противаг і прозорості в загальному управлінні кадровими службами [3]. Невиконувані посадові обов'язки ознака корупції. Чи-то не те зробив, чи не зробив, чи зробив несвоєчасно, чи посередньо – однаковою мірою ілюструє викривлення. Питання такого викривлення корупційне, якщо воно допущене умисно, зокрема за наявності іншої особи, яка могла б обійняти цю посаду та бути ефективною на ній. Кумівство, непотизм, фаворитизм та інші синоніми позначають корупцію у формі призначення на посади своїх, за ознакою спорідненості, за винагороду, за лояльності до того, хто призначив/обрав особу на посаду. Домінуючими у такому призначенні/обранні можуть бути інші особистісні мотиви матеріального змісту і/або організаційної зацікавленості, наприклад, за отримання послуг сексуального чи іншого подібного змісту особою, яка призначала, від особи, яку призначили. Рівною мірою й перебування на посаді особи, яка не відповідає кваліфікаційним вимогам по суті, а не по формі, є неефективною. Єдине важливе, що не взято до уваги під час такого роду викривлень – це професійна придатність. Підкреслимо також, що у корумпованих суспільствах форма часто втрачає значення, оскільки вона не відповідає змісту з тих самих причин. Наприклад, за формою

документів, які має особа, вона атестована на відповідний рівень кваліфікації (наукової, педагогічної, управлінської і/або іншого професійного змісту), проте у реальності такий рівень вона не демонструє, не може і ніколи не могла показати, оскільки зазначений документ не відповідає змісту якостей такої особи, вона не розвинена на рівень, що вказаний у документі. Такого роду невідповідність ознака структурних корупційних викривлень, що реально загрожує національній безпеці.

Якщо кожен організаційно-правовий елемент суспільного ладу об'єктивно детермінований, то втрата або суттєва дисфункція будь-якого з них загроза існуванню та розвитку суспільства. Ресурс форми важко переоцінити, тим більше коли це форма має юридичні наслідки. У випадку з документами про кваліфікаційну атестацію людини спостерігаємо саме такі юридичні властивості форми. Критичне значення релевантності змісту і форми в цьому відношенні виникає для особи, яка обіймає посаду у публічній владі, адже вона відповідає за публічний інтерес. Звісно такий інтерес буде незабезпечений, якщо за нього відповідає особа, що нездібна до роботи, яку їй доручили. Інерція, непевність та розпад наявних досягнень гарантується корупціонерами.

Рух за реформування державної служби повинен зосереджуватися на тому, щоб зробити її безпечною для осіб, які мають чесність служити суспільству без участі в корупційних діях та досвід, необхідний для ефективного надання суспільних благ і послуг. Це означає захист державних службовців від необхідності виконувати вказівки політичних машин, які сильно залежать від системи патронажу для збереження політичної влади, наприклад, за зразком США кінця дев'ятнадцятого та початку двадцятого сторіччя. Верховний суд США чітко дав зрозуміти, що вони ніколи не мали на меті дозволити державним роботодавцям використовувати Garcetti для помсти державним службовцям, які використовували внутрішню інформацію, щоб повідомити про корупцію вище по ланцюгу командування або відповідним посадовим особам правоохоронних органів [1, с. 70]. Інакше описані вищі перевантаження добросовісних працівників мультиплікують негативний ефект для суспільства, оскільки нівелюють їхню соціальну місію, обмежують життєві ресурси їхніх помічників та зберігають деструкцію впливу на суспільство з боку корупціонерів. Методи спостереження та аналізу емпіричних даних за щонайменше п'ятнадцять років уможливили отримання вихідних даних про те, що один добросовісний працівник ресурсами своєї майстерності і життєвого часу може компенсувати неробство до вісімнадцяти (більш поширена практика не перевищує шести) корупціонерів впродовж щонайменше 5-6 років.

Отже, організаційна дисфункція конфлікту інтересів являє собою втрату ефективності внаслідок наймання працівників не за професійними ознаками, а за іншими чинниками. Серед цих чинників гроші, секс,

спорідненість, товаришування/дружба та інші особисті і/або матеріальні мотиви. Відповідно конфлікт інтересів виявляє себе в організаційному/управлінському відношенні неналежного кадрового забезпечення, де особистий інтерес двох осіб (того хто призначає/обирає і того, кого призначають) досягається всупереч публічному інтересу. Ця дисфункція виявляє правові закономірності, а саме: 1) професійна неспроможність корупціонерів на їхніх посадах долається роботою добросовісних громадян; 2) витрати таких добросовісних громадян не компенсуються соціумом, де існують ці корупційні практики; 3) ресурси добросовісних громадян та тих осіб, які їм допомагають (родичів, коханих та ін.), обмежені енергетично й темпорально; 4) організація насичена корупціонерами обов'язково неефективна; 5) абсолютне домінування такої дисфункції належить організаціям публічного права; 6) суспільство, яке насичене такого роду організаціями, має структурні й системні проблеми з корупцією. Переконані, що з метою елімінації вищезазначеної корупційної реальної загрози національній безпеці України, необхідно окремо прописати у чинному кримінальному кодексі склад кримінального правопорушення та кримінальну відповідальність за корупційну кадрову політику призначення/обрання на посади людей, неспроможних діяти на них ефективно, зокрема порівняно з іншими претендентами на ці посади.

### **Список використаних джерел**

1. Riccucci N. M., Naff K. C., Hamidullah M. F. Personnel Management in Government. Eighth edition. New York : Routledge, 2020. 560 p.
2. Marshall J. V. The Lebanese Connection: Corruption, Civil War, and the International drug traffic. Stanford : University Press, 2012. 274 p.
3. Chêne M. Corruption and anti-corruption practices in human resource management in the public sector. Transparency International, 2015. URL: <https://www.u4.no/publications/corruption-and-anti-corruption-practices-in-human-resource-management-in-the-public-sector>

**МЕЛЕНКО Оксана,**  
аспірантка,  
Запорізький національний університет

## **ДОКТРИНАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНІ АСПЕКТИ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

З обранням Україною незалежного шляху розвитку однією з фундаментальних основ розбудови державності виявилось оновлення праворозуміння і створення нормативної системи регулювання суспільних відносин відповідно до нових соціально-економічних реалій. Важливе місце у цих процесах посіли питання щодо змісту відносин у сфері патронатної служби як системної складової публічної служби і відповідної



галузі законодавства. Нормативне регулювання цих відносин здійснюється із перших років української незалежності, однак у законодавчих актах щодо державної служби і служби в органах місцевого самоврядування визначення поняття патронатної служби відсутнє. Більш того, Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] встановив, що дія його норм не поширюється на працівників патронатної служби. Патронатна служба у науці розуміється як сукупність осіб, яких самостійно добирають і приймають на посади згідно зі штатним розписом і категорією керівники державних органів та органів місцевого самоврядування [2]. Специфіка патронатної служби полягає в тому, що особи, які входять до її складу, не виконують безпосередньо завдань і функцій держави, а певним чином обслуговують діяльність державних службовців або органу, який їх створює. Отже, патронатна служба зосереджується навколо керівної особи чи органу, який затверджує положення про відповідний патронатний відділ, а працівники патронатної служби працюють безпосередньо на посадову особу, а не на державу.

Погляди українських учених-адміністративістів на правову природу, поняття, принципи, сучасний стан і перспективи розвитку патронатної служби представлені у публікаціях, які умовно можна поділяти, по-перше, на такі, у яких патронатна служба розглядається у контексті дослідження інших інституцій службового права; по-друге, спеціально присвячені питанням патронатної служби.

Зокрема, йдеться про праці Ю. Битяка «Державна служба в Україні: організаційно-правові засади», Н. Бондаренко «Правові аспекти патронатної служби», О. Когут «Проблемні питання правового регулювання державної служби», Т. Коломоець «Патронатна служба за законодавством України: деякі дискусійні питання регламентації», О. Костилева «Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронати їх службовців», Н. Нижник та О. Музи «Сфера дії Закону України «Про державну службу» як визначальна засада правового регулювання статусу державних службовців», Л. Романюк «Патронатна служба в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку», Г. Стратієнко «Правові аспекти та особливості патронатної служби в Україні», А. Школика «Правовий статус працівників патронатної служби», підручник за загальною редакцією Т. Коломоець, В. Колпакова «Патронатна служба» та ін.

Саме вони виявилися основними носіями теоретичних поглядів на правову природу патронатної служби, її місце в предметі адміністративного і службового права, співвідношення з державною службою і службою в органах місцевого самоврядування, що обумовило їх методологічне значення для теоретичних висновків і практичних рекомендацій щодо удосконалення патронатної служби в умовах адаптації службових відносин до європейських стандартів. Правовою основою функціонування патронатної служби в органах місцевого

самоврядування є Конституція України від 28.06.1996 р., закони України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1], «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Крім того, правовими актами, які врегульовують діяльність відділів патронатної служби районних, районних у містах, обласних рад, Київського та Севастопольського міського голови й міського голови (міст обласного та республіканського в Автономній Республіці Крим значення), можуть бути положення, затверджені відповідними радами й міськими головами.

Відповідно до ч. 1 ст. 92 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених і прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України й інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників і наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах. І хоча в указаній нормі закону прямо не передбачено можливість створення патронатних підрозділів в органах місцевого самоврядування, положення ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III вказують на те, що голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський і Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного й республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати і приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу). Аналіз указаної норми дає можливість дійти висновку, що патронатна служба в органах місцевого самоврядування не може утворюватися на рівні сільських і селищних рад. Сфера її запровадження обмежена органами місцевого самоврядування, що функціонують на рівні міста, району, області.

Вітчизняна система державної служби, хоч і зробила великий крок на шляху до демократичних перетворень, але ще дуже далека від досконалості. Незважаючи на активне реформування системи державної служби, яке триває з моменту запровадження адміністративної реформи, прийняття нового Закону України «Про державну службу» багато питань чіткого законодавчого визначення правового статусу державних службовців, досі залишаються неврегульованими принципи функціонування апарату державних органів. Однією з таких проблем є питання належного визначення та з'ясування сутності інституту патронатної державної служби в Україні. Важливість даного питання полягає в тому, що про проблеми реформування патронатної служби як одного з видів державної служби говорять і пишуть юристи, соціологи, філософи, економісти, спеціалісти з державного управління та

представники інших гуманітарних спеціальностей. Але поки що комплексного та єдиного підходу до цієї складної та актуальної проблеми немає. Необхідність дослідження проблем патронатної служби, поряд із відсутністю єдиної наукової думки щодо її правового регулювання та визначення її сутності, зумовлена також специфікою посад патронатних працівників та необхідністю уточнення їх статусу.

Отже, патронатна служба в органах місцевого самоврядування об'єднує осіб, які мають спеціальний статус на державній службі місцевого самоврядування та виконують завдання з організації та обслуговування діяльності державних службовців місцевого самоврядування. Особливий статус працівників патронатної служби органів місцевого самоврядування проявляється в тому, що їх специфіка починається з моменту прийняття посади, часу перебування на ній, обсягу покладених на неї обов'язків і завдань і закінчується звільненням із посади працівника патронатної служби [16].

### **Список використаних джерел**

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук. ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук. ред. Колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. 2011. С. 309.
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005, с. 136.
4. Бондаренко Н. В. Правові аспекти патронатної служби. / *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 2. С. 96.

**МИХАЙЛЮК Василь,**  
аспірант,

*Запорізький національний університет*

## **РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НЕПОВНОЛІТНІХ**

Питання теорії та практики застосування адміністративної відповідальності не втрачають своєї актуальності й сьогодні. В умовах активного суспільного розвитку, соціальних, економічних перетворень та євроінтеграційних процесів, що зумовлені управлінськими змінами вбачається за необхідне розглянути заходи впливу адміністративної відповідальності, що можуть застосовуватися до неповнолітніх з позиції співвідношення їх гуманності та ефективності [4, с. 155]. До основних напрямів реформування сучасного адміністративно-деліктного

законодавства належить удосконалення інституту адміністративної відповідальності неповнолітніх. І врахування принципу невідворотності адміністративної відповідальності на даному етапі реформування є безумовним. Адже, принцип невідворотності юридичної відповідальності – це основна ідея, яка полягає у встановленні за кожне протиправне діяння юридичної відповідальності та застосування до правопорушника справедливих, гуманних та індивідуалізованих заходів юридичної відповідальності [3, с. 94]. При застосуванні принципу невідворотності адміністративної відповідальності по відношенню до такого спеціального суб'єкта як «неповнолітні» потрібно враховувати, що ефективність його реалізації повинна виражатися у якісному превентивному, відновлювальному та виховному впливі на такого суб'єкта, а також врахування результативності осуду з боку суспільства та держави будь-якого адміністративного правопорушення та невідворотного застосування до правопорушника заходів відповідальності [1].

Однак, в цьому ракурсі є ще одна досить вагома проблема – вибір можливого (передбаченого) заходу впливу, стягнення, що можуть застосовуватися юрисдикційними органами до неповнолітнього правопорушника. Із урахування цього, між науковцями часто виникають суперечки щодо дієвості існуючих заходів мінімізації деліктоздатності неповнолітніх, надаючи перевагу заходам впливу, а не адміністративним стягненням. Крім того, в адміністративному праві існує ряд заходів адміністративного впливу, які застосовуються до неповнолітніх осіб, однак виходячи з їх змісту, виникає проблема відповідності та ефективності таких заходів до сутнісних (визначальних) ознак поведінки підлітка-правопорушника [4, с. 160]. Аналізуючи законодавство щодо адміністративної відповідальності неповнолітніх, можна стверджувати про наявність цілого ряду прогалин та недоліків, які потребують перегляду. Підводячи підсумки викладеного, серед пропозицій щодо гуманного і дієвого удосконалення адміністративної відповідальності неповнолітніх є наступні пропозиції. Важливим кроком в удосконаленні ефективності адміністративної відповідальності неповнолітніх має стати розширення переліку передбачених у ст. 24-1 КУпАП заходів впливу, які застосовуються до неповнолітніх за вчинення адміністративних правопорушень [2]. Вбачається, що діючий перелік заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх за адміністративні правопорушення дійсно є не ефективними і підлягають перегляду, а тому їх необхідно доповнити такими заходами як: встановлення особливих вимог до поведінки неповнолітнього, обмеження їх дозвілля (заборона відвідувати певні місця, обмеження перебування поза території власного подвір'я у певний час доби тощо); замінити догану та сувору догану для учнів закладів освіти активними видами дисциплінарної відповідальності (роботи на благо населеного пункту, допомога мало захищеним верствам населення тощо) [3, с. 95]. Необхідним також є посилення

відповідальності для батьків або осіб, які їх замінюють за невиконання, обов'язків по вихованню дітей, збільшивши розміри адміністративних штрафів, а також передбачивши деякі інші види адміністративних стягнень, таких як громадські роботи.

Таким чином, гуманність безумовно є основоположним принципом правової політики щодо неповнолітнього, що забезпечується на теперішній час. Проте, передбачені у національному законодавстві заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх є недостатньо ефективними, оскільки ґрунтуються на моральному факторі та тісно взаємопов'язані з рівнем правосвідомості, правової культури і ціннісних орієнтацій неповнолітнього.

### **Список використаних джерел**

1. Конституція України : Закон України. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 28.02.2023).

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: редакція від 26 жовтня 2017 р., підстава 2109-19. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 26.02.2023).

3. Жильцов О. Л. Правова регламентація правозастосовного розсуду у сфері адміністративної відповідальності (за Кодексом України про адміністративні правопорушення). *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 12. С. 93–97.

4. Корнута Л. М. Інновації в публічному управлінні: зарубіжний досвід та перспективи розвитку в Україні. *Наукові перспективи*. 2021. № 1 (7). С. 155–163.

**МОЙСІЄЦЬ Наталія,**  
аспірантка,  
*Львівський національний університет  
імені Івана Франка*

## **САМОЧИННЕ БУДІВНИЦТВО В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА В ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД В УКРАЇНІ**

Повномасштабне вторгнення в Україну з боку російської федерації 24 лютого 2022 р. принесло численні людські та матеріальні втрати, великі фізичні руйнування інфраструктури міст, що у свою чергу негативно позначилося на економіці держави, зокрема. В особливо великих масштабах постраждала будівельна галузь, яка є однією з найважливіших для підтримки економіки у будь-якій країні. Війна проти України не те, що не дає можливості для зведення нових об'єктів будівництва, а й руйнує та знищує усі інші. Тому, на початку запровадження воєнного стану в Україні,

а саме 13 березня 2022 р., Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), з метою створення більш лояльних та гнучких умов для функціонування будівельної галузі, дещо поліпшив умови проведення будівельних робіт.

Так, Кабінет Міністрів України своєю постановою № 303 13 березня 2022 р. прийняв рішення про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану, в тому числі архітектурно-будівельного контролю [1]. Це давало змогу уникнути перешкод для здійснення капітального ремонту, реконструкції об'єктів будівництва, які постраждали від воєнних дій, а також зведення нових будинків.

Проте, прийняття вищевказаної постанови КМУ мало і свої негативні наслідки. Однією з підстав для проведення позапланової перевірки є виявлення факту самочинного будівництва. Враховуючи воєнний стан та заборону здійснення планових та позапланових заходів архітектурно-будівельного контролю, чимало недобросовісних забудовників користувалися прийнятим рішенням у власних цілях та проводили будівельні роботи зі значними порушеннями державно-будівельних норм або без відповідних дозвільних документів, які вимагає чинне законодавство. Це в свою чергу, призвело до того, що до органів місцевого самоврядування почали звертатися жителі міст зі скаргами на незаконне будівництво, які лишалися без відповіді. Адаже у зв'язку із рішенням про припинення перевірок органи державного архітектурно-будівельного контролю не мали можливості встановити наявності чи відсутності порушень на об'єктах будівництва та вжити інших заходів, спрямованих на забезпечення законності проведення будівельних робіт та притягнення до відповідальності порушників.

Прийняття рішення про припинення заходів державного нагляду (контролю) у сфері будівництва здавалося цілком логічним на початку війни, коли не було злагодженого порядку дій у всіх сферах суспільного життя. Проте, майже через рік повномасштабного вторгнення більшість людей адаптувалися до таких умов, в тому числі забудовники, переважна кількість яких почала зловживати відсутністю законних механізмів контролю за ними. І здавалося, що постанова Кабінету Міністрів України прийнята в інтересах забудовників, а не держави та громадян.

З огляду на невдоволення громадськості та можливі наслідки для держави, до яких така заборона могла призвести, Кабінет Міністрів України виніс постанову № 1363 від 06 грудня 2022 року, якою вніс зміни до п. 2 Постанови № 303 від 13.03.2022 р. та виклав його в наступній редакції: «2. За наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України протягом періоду воєнного стану дозволити здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що

забезпечують формування державної політики у відповідних сферах» [2]. Тим самим зняли «мораторій» на проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю), але при цьому має бути загроза, що має негативний вплив та рішення Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України.

В результаті повномасштабної війни проти України російська федерація завдала збитків та руйнувань на 600-750 мільярдів доларів станом на початок 2023 р. [3]. Відновлення житлового, комунального господарства, енергетичної, цивільної інфраструктури потребуватиме залучення міжнародних фінансових ресурсів Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та інших західних країн. Для того, аби іноземні держави «вклали» кошти у відновлення України у післявоєнний період має бути прозоре та досконале містобудівне законодавство, яке до сьогодні потребує належного реформування та змін.

Врегульовані належним чином містобудівні правила під час війни відіграють важливу роль для подальшого добробуту населення, яке настане після закінчення війни, а також на спроможність людей оплачувати власну безпеку у майбутньому [4].

Задовго до 24 лютого 2022 р. в Україні вже готувалася реформа містобудування, яка не залежала від воєнного стану та євроінтеграційних вимог теперішнього часу [4]. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності №5655 було зареєстровано ще 11.06.2021 р. Після тривалих дискусій та обговорень Верховна Рада України таки прийняла даний законопроект 13 грудня 2022 р. і наразі він готується до підпису Президенту України. Однак невдоволені громадяни, громадські активісти за короткий період часу змогли зібрати 42 000 підписів з 25 000 необхідних, на петицію з проханням накласти вето на законопроект №5655, який призведе до хаотичної забудови міст та знищення історичних пам'яток великими забудовниками [5].

Мета даного законопроекту полягає у продовженні реформи містобудування, впровадженні цифрових технологій та запобігання корупційним ризикам. Проте за поставленою метою ховається значно більше завдань, які має вирішити прийняття даного законопроекту, і не всі вони здатні забезпечити належне містобудування в Україні.

Трансформація містобудівного законодавства, яка відбудеться у разі прийняття даного законопроекту, відбудеться не лише з законами України, які регулюють містобудівну діяльність, а й з шістьма кодексами України, до яких також пропонується внести зміни.

Одним з головних проблемних питань законопроекту є самочинне будівництво та так звана «амністія» для будівель, що були зведені без отримання дозвільних документів та з іншими порушеннями законодавства.

Законопроект пропонує змінити норму статті Цивільного кодексу

України, яка містить ознаки самочинного будівництва та таким чином дає змогу розуміти за якими критеріями будівництво визнається самочинним. За законопроектом, об'єктом самочинного будівництва є: збудований на земельній ділянці, що не була відведена для мети будівництва; без набуття права на виконання будівельних робіт; з порушенням встановленої законом гранично допустимої поверховості об'єкта; з істотними порушеннями проєктної документації на будівництво (перевищення поверховості, порушення містобудівних умов та обмежень) [6].

Законопроект передбачає, що орган контролю не може ухвалити рішення про визнання об'єкту самочинним, якщо наявне речове право на частину об'єкта. Крім того, у разі якщо замовник розпочав процедуру прийняття в експлуатацію закінчених об'єктів, то такі об'єкти не можуть бути знесені. Таким чином, самочинне будівництво легалізується і тим самим стимулюється, бо отримання відповідних дозволів, оформлення прав на земельну ділянку потребує значно більших ресурсів, аніж будівництво об'єкта, а тоді вже його оформлення.

У післявоєнний період, у разі прийняття даного законопроекту, на кількість недобросовісних забудовників також вплине і та зміна, яка стосується приватного контролю та обмеження участі органів місцевого самоврядування у здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю. Забудовникам буде надано можливість обирати хто його контролюватиме: «приватні контролери», які можуть мати конфлікт інтересів з забудовниками чи місто. Вибір при цьому очевидний, адже жодних перешкод у тому, аби забудовник міг створювати власні компанії-контролери не існуватиме [7].

Таким чином, повномасштабне вторгнення в Україну поділило життя на «до» та «після» у всіх сферах. Містобудівне законодавство та містобудування ще до сьогодні не крокують в одному напрямку. Ще до сьогодні міста забудовуються не відповідно до законодавства, а всупереч. Відбудова України після війни ще більше висвітлить проблеми та прогалини, які існують ще з часів радянського союзу. Реформа містобудування має бути покликана віднайти баланс між громадами, які мають ефективно відбудовувати країну та бізнесом, мета якого полягає в отриманні прибутку та сплаті податків у державну казну. Проте, наразі видається, що запропонована реформа містобудування задовольнятиме інтереси лише бізнесу.

### **Список використаних джерел**

1. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану : Постанова КМУ від 13.03.2022 р. № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-p#Text> (дата звернення: 04.03.2023).

2. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 р. № 303 : Постанова КМУ від 06. 12.2022 р. № 1363. URL:



<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-13-bereznia-2022-r-t61222> (дата звернення: 04.03.2023).

3. Росія завдала Україні збитків та руйнувань на 600-750 млрд – Шмигаль. *Слово і Діло – Аналітичний портал*. URL: [https://www.slovoidilo.ua/2023/02/02/novyna/polityka/rosiya-zavdala-ukrayini-zbytkiv-ta-rujnuvan-600-750-mlrd-shmyhal#:~:text](https://www.slovoidilo.ua/2023/02/02/novyna/polityka/rosiya-zavdala-ukrayini-zbytkiv-ta-rujnuvan-600-750-mlrd-shmyhal#:~:text=(дата%20звернення:04.03.2023)) (дата звернення: 04.03.2023).

4. Триумф забудовників. Що не так з новим законом про реформу містобудування. *Texty.org.ua*. URL: <https://texty.org.ua/articles/108527/triumf-zabudovnykiv-abo-shcho-ne-tak-z-novym-zakonom-pro-reformu-mistobuduvannja/> (дата звернення: 03.03.2023).

5. Петиція № 22/173046-еп. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/173046> (дата звернення: 05.03.2023).

6. Фурман А. Реформування містобудування: що змінює проєкт №5655. URL: [https://biz.ligazakon.net/analytics/216060\\_reformuvannya-mstobuduvannya-shcho-zmnyu-prokt-5655](https://biz.ligazakon.net/analytics/216060_reformuvannya-mstobuduvannya-shcho-zmnyu-prokt-5655) (дата звернення: 04.03.2023).

7. Що не так із законом 5655 про реформу містобудування. *The Village Україна*: веб-сайт. URL: <https://www.the-village.com.ua/village/city/asking-question/334133-zakon-mistobuduvannya> (дата звернення 05.03.2023).

**ОНИЩИК Юрій,**  
д.ю.н., проф.,  
завідувач кафедри приватного та публічного права,  
Київський національний університет  
технологій та дизайну

## СУДОВА ПРАКТИКА ВИРІШЕННЯ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

З початком повномасштабного російського вторгнення в Україну все наше суспільне життя та функціонування країни в цілому зазнало вимушених змін. Безпосередньо ці зміни не оминули й податкової сфери, як наслідок з'явився значних масив судової практики щодо оподаткування в умовах воєнного стану.

Судова практика є особливою формою відображення характеру розвитку податкових правовідносин у процесі формування і реалізації норм податкового законодавства. Вона відіграє роль фактора, який спрямований не тільки на удосконалення норм законодавства, але й в окремих випадках надає змогу усунути прогалини в праві і в законодавстві [1, с. 72–75].

У вирішенні податкових спорів вагоме значення мають правові позиції Верховного Суду, оскільки згідно ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права [2].

Аналіз судової практики щодо оподаткування в умовах воєнного стану показує, що найпоширенішими у цій категорії справ є податкові спори з питань зовнішньоекономічної діяльності, податкових зобов'язань, земельного податку і орендної плати, відповідальності платника, процесуальних питань. Важливими були рішення Верховного Суду щодо застосування преюдиції з питань оподаткування.

Серед висновків Верховного Суду щодо оподаткування в умовах воєнного стану заслуговують на увагу такі [3]:

1) невиконання зобов'язання особою може бути підтверджене обставинами непереборної сили, що звільняє таку особу від відповідальності. Передбачене застосування відповідальності за порушення термінів розрахунків у іноземній валюті до резидентів, що порушили терміни розрахунків, крім суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на території проведення антитерористичної операції на період її проведення;

2) якщо платник податків у охоплений перевіркою період провадив діяльність на території проведення антитерористичної операції, то в податкового органу відсутні правові підстави для нарахування йому пені в порядку ст. 4 Закону України «Про порядок здійснення розрахунків у іноземній валюті» у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин;

3) неподання платником податкової звітності з податку на додану вартість, що зумовлене настанням обставин непереборної сили та підтверджується належним сертифікатом Торгово-промислової палати України та відповідно до ст. 10 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», є підставою для звільнення від відповідальності за невиконання (неналежного виконання) зобов'язань, а також застосування до особи передбачених пп. «г» п.184.1 Податкового кодексу України негативних наслідків у вигляді анулювання реєстрації платником податку на додану вартість є необґрунтованим;

4) положення Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02.09.2014 р. № 1669-VII є спеціальною нормою, яка для суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність на відповідній території протягом визначеного періоду в часі, на підставі об'єктивних обставин щодо проведення антитерористичної операції та за умови отримання висновку Торгово-

промислової палати України, передбачає підстави для звільнення від відповідальності, зокрема в частині неналежного виконання обов'язку своєчасного подання податкової звітності;

5) положення Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» не встановлюють податкової пільги, що розповсюджується на платника податків. Сертифікат Торгово-промислової палати України про настання обставин непереборної сили є належним доказом на підставі ст. 10 цього Закону для звільнення платника податків від відповідальності, передбаченої абзацом другим п. 120.1 ст. 120 Податкового кодексу України, за неналежне виконання зобов'язань щодо своєчасної подачі вказаного розрахунку за користування надрами;

6) установлення причиново-наслідкового зв'язку між обставинами непереборної сили з виникненням податкового боргу (тобто визнання його безнадійним) є компетенцією суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду заяви платника. Ці обставини впливають на право платника бути звільненим від виконання обов'язку щодо погашення податкового боргу шляхом його списання;

7) неодноразове намагання платника, що здійснив перереєстрацію з неконтрольованої території до контрольованої території України, яка належить до території проведення АТО, зареєструвати податкові накладні та/або розрахунки коригувань у межах установлених граничних строків, а потім безпідставне їх неприйняття контролюючим органом свідчить про відсутність протиправної бездіяльності платника податків і виключає склад податкового правопорушення;

8) звільнення платника від відповідальності на підставі підпункту 38.4 п. 38 підрозд. 10 розд. XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України є безумовним обов'язком податкових органів, зокрема, якщо фактичним місцезнаходженням філії, представництва, відокремленого чи іншого структурного підрозділу юридичної особи є тимчасово окупована територія, а місцезнаходженням відповідної юридичної особи є інша територія України або територія населених пунктів на лінії зіткнення.

Серед висновків Верховного Суду щодо застосування преюдиції з питань оподаткування в умовах воєнного стану, на наш погляд, доцільно виокремити такі [4]:

1) преюдиційного значення набувають лише встановлені судовим рішенням факти, а не правові висновки суду та/або результат розгляду конкретної справи;

2) преюдиційність у процесуальному праві має вираження у вигляді обов'язку суду, який розглядає справу, прийняти без перевірки та доказів факти, які раніше вже були встановлені набутих законної сили судовим рішенням або вироком у будь-якій іншій справі. Преюдиційність дає змогу уникнути ухвалення суперечливих судових фактів щодо того ж питання та вирішувати справи з найменшими витратами часу й засобів;

3) для даних податкового обліку преюдиційне значення має не те, про що сторони домовилися, а те, що вони вчинили, тобто не зміст зобов'язання, а його фактичне виконання;

4) з огляду на положення ч. 4 ст. 78 Кодексу адміністративного судочинства України обставини щодо визнання в судовому порядку неправомірності визначеного податковим органом у вимозі грошового зобов'язання мають силу преюдиції та доводять факт відсутності боргу;

5) вирок щодо посадової особи контрагента за ст. 205 Кримінального кодексу України, а також ухвала про звільнення особи від кримінальної відповідальності за цією статтею у зв'язку із закінченням строків давності не можуть створювати преюдицію для адміністративного суду, якщо тільки суд кримінальної юрисдикції не встановив конкретні обставини щодо дій чи бездіяльності платника податків. Такі вирoki чи ухвала суду за результатами розгляду кримінального провадження має оцінювати адміністративний суд разом із наданими первинними документами та обставинами щодо наявності первинних документів, правильності їх оформлення, можливості виконання (здійснення) спірних господарських операцій, їхнього зв'язку з господарською діяльністю платника податків та можливого використання придбаного товару (робіт, послуг) у подальшій діяльності;

6) з огляду на положення ст. 90 Кодексу адміністративного судочинства України обставини підлягають встановленню адміністративними судами під час розгляду відповідних спорів по суті на підставі всіх належних і допустимих доказів. Жоден із доказів не має наперед установленної сили, зокрема будь-які дані, отримані в межах кримінальних проваджень. Ці дані підлягають ретельній перевірці безпосередньо судом, що розглядає справу, на підставі офіційності з'ясування обставин справи, а також якщо платник обґрунтовано заперечує достовірність відповідних даних. Визначальним для вирішення спорів про наявність податкових наслідків за результатами вчинення господарських операцій є дослідження сукупності обставин та первинних документів, які можуть як підтверджувати, так і спростовувати реальність господарських операцій;

7) лише досудове розслідування, порушене за фактом фіктивного підприємництва, не вказує на безтоварність господарських операцій за участю суб'єкта підприємницької діяльності, якого стосується це розслідування. Преюдиційне значення для адміністративного суду мають обставини, встановлені вирокom суду в кримінальному провадженні або в ухвалі про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, які набрали законної сили;

8) у ч. 6 ст. 78 Кодексу адміністративного судочинства України йдеться про преюдиційність рішення суду в частині наявності проступку та вчинення його особою при розгляді справи адміністративним судом у межах вирішення спору про наслідки таких дій, тобто у справі, у якій

предметом доказування не може бути встановлення наявності або відсутності складу адміністративного правопорушення.

Отже, правові позиції Верховного Суду з питань оподаткування усувають суперечності правового регулювання податкових відносин, створюють передумови для правильного і одноманітного застосування податкового законодавства, а також сприяють утвердженню принципів права у податковій сфері.

### **Список використаних джерел**

1. Дрішлюк А. І. Про визначення місця судового прецеденту в системі джерел цивільного права України. *Університетські наукові записки*. 2010. № 3 (15). С. 72–75.

2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 11.03.2023).

3. Огляд судової практики Верховного Суду щодо оподаткування в умовах воєнного стану. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/ogliady/Ohliad\\_pod\\_voiennoi\\_stan.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Ohliad_pod_voiennoi_stan.pdf) (дата звернення 11.03.2023).

4. Огляд судової практики Верховного Суду щодо застосування преюдиції з питань оподаткування та реалізації публічної фінансової політики. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/ogliady/Ohliad\\_preiudytsiia.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Ohliad_preiudytsiia.pdf) (дата звернення 11.03.2023).

**ПАВЛЕНКО Володимир,**

*здобувач кафедри публічного та приватного права,  
Університет митної справи та фінансів*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕДАЧІ, ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ АБО ВИЛУЧЕННЯ МАЙНА В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ**

Від початку повномасштабного вторгнення в Україну, внаслідок дій РФ були завдані колосальні матеріальні збитки, які станом на початок 2023 р. оцінюються в понад \$700 млрд [1]. У цьому контексті досить актуальним є питання врегулювання правовідносин, пов'язаних із відшкодуванням державі, суб'єктам господарювання та пересічним громадянам збитків завданих військовою агресією за рахунок коштів, що можуть бути отримані внаслідок примусового відчуження або вилучення активів, що належить РФ як державі або причіникам агресії.

Наразі існує декілька механізмів, використання яких дозволить вплинути на досягнення вказаних цілей. Усі вони різняться за своєю

правовою природою, потенційною можливістю досягти дієвого результату в найближчий час та регламентуються різними законодавчими актами. Варто наголосити на важливості кожного з них але за умови здійснення ефективної правозастосовної діяльності. Проаналізуємо основні з них.

Відповідно до положень ч. 5 ст. 41 Конституції України, примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану [2]. Реалізація даної конституційної норми визначається окремими законом, метою якого є визначення механізму передачі, примусового відчуження або вилучення майна у юридичних та фізичних осіб для потреб держави за умови запровадження відповідного правового режиму [3].

Згідно цього закону примусове відчуження майна – це позбавлення власника права власності на індивідуально визначене майно, що перебуває у приватній або комунальній власності та яке переходить у власність держави для використання в умовах правового режиму воєнного стану за умови попереднього або наступного повного відшкодування його вартості; а вилучення майна – позбавлення державних підприємств, державних господарських об'єднань права господарського відання або оперативного управління індивідуально визначеним державним майном з метою його передачі для потреб держави в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану.

Саме у відповідності до цього закону у власність держави було відчужено активи стратегічно важливих підприємств, зокрема, таких як АТ «Мотор Січ», ПрАТ «Запоріжтрансформатор», ПрАТ «АвтоКрАЗ», ПАТ «Укрнафта», ПАТ «Укртатнафта». Вилучені активи набули статусу військового майна, їх управління передано Міністерству оборони України. По завершенні дії військового стану, відповідно до вимог закону, вказані активи можуть бути повернені власникам, або буде відшкодовано їхню вартість [4].

Правові засади примусового вилучення з мотивів суспільної необхідності об'єктів права власності (включаючи випадки, за яких це настійно вимагається військовою необхідністю) рф, як держави, яка почала повномасштабну війну проти України, та її резидентів визначаються Законом України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів» [5]. Закон визначає: принципи примусового вилучення в Україні об'єктів права власності рф та її резидентів; підстави та порядок примусового вилучення в Україні об'єктів права власності даних суб'єктів; правовий режим примусово вилучених в Україні об'єктів права власності.

В умовах відсічі збройній агресії рф проти України та в ході ведення

відповідних бойових дій з причин, пов'язаних з вищими державними інтересами, а саме з метою мобілізації фінансових ресурсів держави для забезпечення незалежності та національної безпеки України, усунення гуманітарної кризи, викликаной війною, усунення/мінімізації інших наслідків війни, включаючи здійснення репарацій, а також для відмови рф у доступі до економічних ресурсів, які потенційно можуть бути використані для підтримання ведення війни, відповідно до ст. 3 цього Закону РНБО прийняла рішення щодо примусового вилучення в Україні таких об'єктів права власності рф та її резидентів як: корпоративні права ПАТ «Акціонерний комерційний промислово-інвестиційний банк», АТ «Міжнародний Резервний банк» та фінансові активи, що пов'язані з цими банківськими установами [6].

Одним з ефективних цивілізованих інструментів послаблення економічного потенціалу країни агресора для ведення війни проти України та компенсації наслідків від таких дій мали б стати санкції можливість запровадження яких передбачена Законом України «Про санкції» [7]. Разом з тим, аналіз чинного на момент початку повномасштабної війни українського законодавства про санкції виявив ряд колізій та засвідчив непропорційність існуючих видів санкцій тій шкоді, яку завдають Україні дії осіб, щодо яких ці санкції мають бути застосовані. З цією метою було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» [8], яким було уточнено суб'єктний склад органів, що беруть участь у здійсненні розшуку та виявлення активів, що підлягають блокуванню внаслідок накладення санкцій; розширено коло активів, що підлягають блокуванню внаслідок накладення санкцій; запроваджено новий вид санкцій (стягнення активів дохід держави), удосконалено правовий механізму вилучення заблокованих підсанкційних активів; встановлено законодавчо визначені гарантії безпеки, конфіденційності та захисту від юридичного переслідування осіб, які повідомляють про активи, що підлягають блокуванню та стягненню в дохід держави тощо. Україна стала першою державою, яка на законодавчому рівні закріпила механізм застосування санкції у вигляді конфіскації активів.

Наразі це один із найбільш використовуваних інструментів. Зокрема, відповідно ст. 5 Закону України «Про санкції» [7] тільки одним рішенням РНБО України санкцію блокування активів застосовано до 1567 осіб (до 858 фізичних осіб та до 709 юридичних осіб) [9]. Станом на березень 2023 р. за інформацією НАЗК щодо 7572 фізичних осіб та 3676 юридичних осіб застосовано персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) [10].

Застосування санкції, що передбачена п. 1-1 ч. 1 ст. 4 цього Закону (стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії,

тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними) має винятковий характер та може бути застосована лише щодо фізичних та юридичних осіб, які своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) або значною мірою сприяли (в тому числі шляхом фінансування) вчиненню таких дій іншими особами, у тому числі до резидентів у розумінні Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності рф та її резидентів» [7].

Станом на березень 2023 р. було 15 рішень Вищого антикорупційного суду та 2 рішення Апеляційної палати ВАКС, у яких застосовується санкція у виді стягнення активів в дохід держави [11]. Усі рішення ВАКС мали резонансний характер, як наприклад, рішення щодо стягнення в дохід держави активів, що належать президенту-втікачу [12].

Таким чином, можемо констатувати, що держава намагається розробити механізм, що дасть змогу певною мірою відновити порушені економічні інтереси громадян України, українського суспільства в цілому та держави. У зв'язку з цим вже прийнято низку законів у сфері примусового відчуження та вилучення об'єктів рф та її резидентів в умовах воєнного стану, внесено зміни в чинне законодавство з метою удосконалення механізму правового регулювання досліджуваних правовідносин. В цілому вжиті заходи мають підвищити рівень національної і, зокрема, економічної безпеки держави, сприяти збереженню її територіальної цілісності України. Разом з тим, аналіз правозастосовної практики свідчить про наявність колізій та прогалин в чинному законодавстві, які можуть стати підставою для оскарження судових рішень і нівелювати всі зусилля, зроблені для конфіскації активів агресора та його резидентів. Саме тому, подальші дослідження з даної тематики сприятимуть сформуванню науково-обґрунтованого підґрунтя змістовного наповнення перспективного законодавства, що буде регламентувати процедури примусового відчуження або вилучення активів.

### **Список використаних джерел**

1. Інститут законодавчих ініціатив. Конфіскаційний трекер. URL: <https://confiscation.com.ua/> (дата звернення 11.03.2023).
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 17.05.2012 р. № 4765-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 15. Ст. 99
4. Рада національної безпеки та оборони. Новини. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/5872.html?fbclid=IwAR0TSGALkHT6q9g>



-spd6hdHrXanG-09YpALA1de1q7l9beY\_hmfEGEJIF44 (дата звернення 11.03.2023).

5. Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів : Закон України від 03.03.2022 р. № 2116-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 33. Ст. 1720.

6. Про примусове вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів : рішення РНБО України від 11.05.2022 р., введено в дію Указом Президента України від 11.05.2022 р. № 326/2022/ URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/5480.html> (дата звернення 11.03.2023).

7. Про санкції : Закон України від 14.08.2014 р. № 1644-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 218.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб : Закон України від 12.05.2022 р. № 2257-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 43. Ст. 2317.

9. Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій): рішення РНБО України від 19.10.2022 р. : введено в дію Указом Президента України від 19.10.2022 р. № 726/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7262022-44481> (дата звернення 11.03.2023).

10. Головна база даних санкцій накладених після нападу росії на Україну. URL: <https://sanctions.nazk.gov.ua/> (дата звернення 11.03.2023).

11. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення 11.03.2023).

12. Вищий антикорупційний суд: рішення в справі № 991/5572/22 від 12.12.2022 р. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/hcac/administrative/judgments/991\\_5572\\_22\\_12-12-2022.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/administrative/judgments/991_5572_22_12-12-2022.pdf) (дата звернення 11.03.2023).

**ПОГРЕБНЯК Богдан,**  
*аспірант кафедри приватного та публічного права,  
Київський національний університет  
технологій та дизайну*

## **ДОСТУПНІСТЬ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Державна політика у сфері надання безоплатної правової допомоги ґрунтується на конкретно визначених та закріплених у відповідних нормативно-правових актах основах, що виражено у принципах такої діяльності. З моменту російського вторгнення в Україну особливого

значення набуває принцип доступності безоплатної правової допомоги, який полягає у забезпеченні можливості фізичним і юридичним особам безперешкодно звертатись за наданням безоплатної правової допомоги.

Під час дії особливого правового режиму, що було введено в Україні, здійснювалися заходи, спрямовані на спрощення доступу до безоплатної правової допомоги.

Так, уточнено суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу надавши таке право членам сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членам сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України [1]. Розширено перелік осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, до яких віднесено: осіб, які не мають документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, - на правові послуги, передбачені пунктами 2 і 3 ч. 2 ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», з питань встановлення в судовому порядку фактів, що мають юридичне значення, пов'язаних з оформленням та видачею таких документів; потерпілих від кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканості, катування або жорстокого поводження під час воєнних дій чи збройного конфлікту, - на правові послуги, передбачені пунктами 2 і 3 частини ч. 2 ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», у кримінальних провадженнях, розпочатих за фактом вчинення таких кримінальних правопорушень [2].

Також розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги» [3]. Метою цього законопроєкту є забезпечення права осіб, які постраждали від торгівлі людьми, на безоплатну вторинну правову допомогу, ефективної реалізації, зокрема, в умовах воєнного стану, прав осіб, у тому числі дітей, недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена, на отримання безоплатної правової допомоги шляхом спрощення механізму організації надання такої допомоги. Необхідність прийняття законопроєкту полягає в тому що у лютому 2022 р. в Україні введений воєнний стан відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р. № 2102-ІХ, що призвело до виникнення нових нерегульованих правовідносин і ще більше загострило недосконалість існуючих правових норм у сфері забезпечення належного захисту прав людей та доступу до правосуддя [4].

Законопроєктом пропонується передбачити на законодавчому рівні:

1) право на безоплатну вторинну правову допомогу особам, які постраждали від торгівлі людьми;

2) право дітей, недієздатних осіб або осіб, дієздатність яких обмежена, на звернення за безоплатною первинною правовою

допомогою, а також право цих осіб на звернення за безоплатною вторинною правовою допомогою особисто з питань, звернення з якими до суду дозволяється таким особам, та порядок такого звернення;

3) збільшення межі малозабезпеченості осіб з інвалідністю для отримання безоплатної вторинної правової допомоги, передбачивши право таких осіб на безоплатну вторинну правову допомогу в разі, якщо вони отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, у розмірі, що не перевищує двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб;

4) обов'язкову участь адвоката при розгляді судом справ щодо обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи; надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку; примусової госпіталізації до протитуберкульозного закладу;

5) право на безоплатну вторинну правову допомогу осіб, які повідомили про активи відповідно до Закону України «Про санкції»;

6) права центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги залучати перекладача з мови, якою заявник може спілкуватися, у тому числі перекладача жестової мови, за рахунок коштів державного бюджету в разі, коли особа, яка бажає отримати безоплатну вторинну правову допомогу, не володіє державною мовою та/або має порушення слуху;

7) механізм надання центрами безоплатної первинної правової допомоги;

8) можливість подання звернень про отримання безоплатної правової допомоги засобами електронного зв'язку;

9) додаткові підстави відмови у наданні та припинення надання безоплатної вторинної правової допомоги; оплату послуг з медіації медіаторам, які залучаються центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги;

10) права та обов'язки суб'єкта права на безоплатну вторинну правову допомогу;

11) статус та повноваження Координаційного центру з надання правової допомоги, порядок оформлення трудових відносин з керівниками його територіальних відділень.

На наш погляд, такі зміни до законодавства України про безоплатну правову допомогу сприятимуть реалізації принципу доступності безоплатної правової допомоги.

Водночас необхідно зазначити і про проблеми, які не усуваються проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги». Система безоплатної правової допомоги, яка співпрацює зі значною частиною адвокатів України та перебирає на себе управлінські функції щодо них, перебуває під керуванням особи, яка потенційно вимушена керуватись не інтересами системи і адвокатів, а потребами і вказівками

Міністерства юстиції України, які системно протилежні інтересам адвокатури. Реалізація політики усунення адвокатури та Національної асоціації адвокатів України від участі в будь-яких елементах управління адвокатами в системі безоплатної правової допомоги, а саме: прийняття регуляторних та інших нормативних актів, що регулюють діяльність адвокатів без участі Національної асоціації адвокатів України; внесення змін до Стандартів надання безоплатної правової допомоги без участі адвокатури; проведення конкурсів на залучення адвокатів до надання безоплатної правової допомоги без участі Національної асоціації адвокатів України (органів адвокатського самоврядування); реорганізація системи безоплатної правової допомоги, залучення до цього різного роду партнерів за умови ізоляції від цього процесу Національної асоціації адвокатів України [5].

Усунення цих проблем та подальша належна співпраця Міністерства юстиції України, Координаційного центру з надання правової допомоги та Національної асоціації адвокатів України (органів адвокатського самоврядування) сприятиме реалізації принципу доступності безоплатної правової допомоги.

### **Список використаних джерел**

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з внесенням змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» : Закон України від 24.03.2022 р. № 2153-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2153-20#Text> (дата звернення: 07.03.2023).

2. 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 : Закон України від 03.05.2022 р. № 2238-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2238-20#n2> (дата звернення: 07.03.2023).

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги : проєкт Закону України 7473-д від 09.08.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40197> (дата звернення: 07.03.2023).

4. Пояснювальна записка до проєкту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40197> (дата звернення: 07.03.2023).

5. Звіт Комітету з питань безоплатної правової допомоги, що діє в складі НААУ, з актуальних питань функціонування системи безоплатної правової допомоги в Україні. URL: [https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%91%D0%9F%D0%94\\_2022.pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%91%D0%9F%D0%94_2022.pdf) (дата звернення: 07.03.2023).

**ПОЛАТ Ірина,**  
*аспірантка кафедри приватного та публічного права,  
Київського національного університету  
технологій та дизайну*

## **БУЛІНГ У ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ**

Здавалося б війна в Україні мала б вплинути на прояви булінгу в освітньому середовищі по спадаючій прогресії, адже на перше місце виходить безпека і збереження життя людини. Але, як показує аналіз публікацій і судової практики на тематику булінгу, ситуації з проявами насильства серед дітей мають місце дотепер і проявляються ще й у інший спосіб і з нових причин.

Від 24 лютого 2022 р. через існування загрози життю та здоров'ю мільйони українських жінок з дітьми втекли за кордон внаслідок триваючої широкомасштабної війни Російської Федерації проти нашої держави. А відповідно, чимало українських школярів пішли вчитися в іноземні місцеві школи.

Проте, переважна більшість українських дітей, які знаходяться за кордоном, не знаючи мови країни, у якій вони перебувають, не можуть добре і комфортно вчитися в іноземній школі. Тобто йдеться про так званий «мовний бар'єр». В тому числі з цієї причини багато українських дітей віддають перевагу дистанційному навчанню в українських школах. Поруч з цим, у багатьох іноземних країнах є обов'язкова вимога до батьків щодо відвідування їх дитиною місцевої школи країни перебування. А тому, багато українських дітей та дітей з різних країн за кордоном навчаються в інтеграційних класах, де другою мовою викладання зазвичай є англійська або російська. У зв'язку з цими обставинами у дітей виникають певні проблеми під час навчання за кордоном.

Так, за даними служби освітнього омбудсмена України майже 70% батьків дітей, які знаходяться за кордоном, виокремили такі проблеми своїх дітей під час навчання в іноземних місцевих школах: мовний бар'єр, російська мова і булінг [1].

«Проблему булінгу українських дітей в іноземних школах поки голосно не озвучують. А виникає вона часто через те, що в іноземні країни приїжджає у час війни чи й живе там багато росіян. Навіть тікаючи від мобілізації, багато громадян Росії й надалі підтримує імперську політику Путіна та війну проти України. Так, досить часто російських дітей віддають вчитися в інтеграційні класи, де здобувають освіту українці.

У час війни кількість випадків булінгу з боку росіян збільшилася. Це відповідно посилює напругу у школах та суспільстві. Дирекція відповідних шкіл та вчителі переважно адекватно реагують на випадки конфліктів та булінгу та намагаються їх вирішити» [2].

У лютому поточного р. «Нова українська школа» провела опитування

і поділилася історіями батьків дітей, які навчаються за кордоном в місцевій школі, щодо проявів булінгу до українських дітей із боку місцевих.

«За розповідями батьків, траплялися випадки, коли в класі в присутності українських дітей місцеві однокласники вмикали сирени, обзивали українців, насміхалися з їхнього зовнішнього вигляду й навіть били.

Матір ще одного з українських школярів, що навчається в польській школі, анонімно розповіла, що найбільше труднощів у спілкуванні з місцевими дітьми виникає через мовний бар'єр. Місцеві учні часто сміються з її дитини через те, що вона не досконало знає польську.

Діти ще однієї героїні, Світлани (дала коментар анонімно), ходять у 8 та 9 класи однієї з німецьких шкіл землі Мекленбург-Передня Померанія. Вони також відчули неприязнь із боку місцевих школярів до українських учнів. Світлана розповіла, що німецькі учні вмикали на телефонах звуки повітряної тривоги, а також показували їм фотографії президента росії.

11-річна донька Юлії Гаврилової навчається в одному з французьких коледжів. Жінка розповіла про численні прояви булінгу з боку місцевих учнів до її дитини.

За час повномасштабної війни цькування зазнало нових форм, розповів Олександр Черкас, вчитель та голова ГО «НЕ ЦЬКУЙ». За його словами, деякі діти-переселенці соромляться вмикати камери під час онлайн-уроків, бо часом їхні умови проживання досить скромні й можуть викликати посмішки з боку однолітків.

*«Одного разу дитина увімкнула камеру в житлі, яке надала держава. Тоді діти почали сміятися, бо житло було досить скромним. Також була прикра ситуація в польському Гданську, коли однокласники вмикали дитині під вухо сирену, малювали фашистські символи й сміялися із цього.»*

*Траплялися і випадки, коли місцеві діти за кордоном насміхалися із зовнішнього вигляду українських дітей, які здебільшого приїхали з порожніми руками, адже тікали з-під обстрілів із тим, що було», – розповів Олександр Черкас» [3].*

Отже, вищезазначені історії вкотре доводять, що діти, яких сприймають як інших у будь-якому відношенні, частіше піддаються цькуванню. Так, зовнішній вигляд є найпоширенішою причиною цькування. А друга за частотою причина булінгу, про яку повідомляють діти, стосується раси, національності, кольору шкіри чи мови спілкування. Тобто, можна стверджувати, що українські діти, які вимушено виїхали з України за кордон або вимушено покинули своє місце проживання і перебувають на території України (т. зв. внутрішньо переміщені особи), можуть сприйматися оточуючими і дорослими, і дітьми як «інші», і у зв'язку з цим зазнавати цькування (булінгу).

На думку деяких психологів, фактори та переважна кількість причин, які сприяють вчиненню булінгу, нікуди не ділись. Змінились лише наші

емоції, які ми проживаємо у зв'язку з війною.

На наше переконання, дуже відповідальна роль щодо запобігання проявам булінгу в освітньому середовищі лежить на педагогічному колективі, якому потрібно реагувати на кожну ситуацію щодо булінгу. Коли законодавець вносив зміни до законодавства в сфері освіти, метою таких змін було не покарання цих дітей, а привернути увагу перш за все педагогічного колективу до кожної проблемної ситуації, яка відбувається під час освітнього процесу. Оскільки булінг має більший прояв в освітньому середовищі, отже він стосується взаємовідносин саме в освітньому процесі, щоб забезпечити більш безпечніший освітній простір.

Варто пам'ятати, що булінг не лише психологічна проблема, а є ще юридичний алгоритм вирішення цієї проблеми. Зокрема, на керівництво закладу освіти покладено обов'язок забезпечити безпечне освітнє середовище, в т.ч. вільне від булінгу. Педагог, вчитель, класний керівник, батьки та інші особи у випадку, коли дізнається, що щось подібне відбувається, зобов'язаний повідомити керівника цього закладу освіти. Після чого створюється комісія, яка зробить висновок, що це було: звичайний конфлікт або булінг. Якщо за висновком комісії буде встановлено, що це є булінг, то матеріали передаються до органів поліції, яка проводить перевірку такого звернення, встановлює фактичні обставини вчинення булінгу і, сформовані матеріали передає до суду. При цьому, треба зважати на строк притягнення до адміністративної відповідальності, який складає 3 місяці з дня вчинення правопорушення. Тому, коли є необхідність притягнення кривдника (булера) (як зазначено в законі – прим. автора) до відповідальності, потрібно не зволікати з такою процедурою.

Також на наше переконання, ключова роль при булінгу лежить на спостерігачах, тому що кривдник (булер) стверджується перед ними – спостерігачами – за рахунок знуцання цькування потерпілого (жертви булінгу) (як зазначено в законі – прим. автора).

І дуже важливо як булінг сприймається у колективі класу, групи або школи. Якщо він сприймається нормально, це є підтримка цього кривдника (булера), тоді булінг буде відбуватися і ситуація буде загострюватися ще більше. Якщо ж не сприймається, то булінг поступово буде сходити нанівець. Тобто, важливий мікроклімат у колективі як класу, групи окремо, так і закладу освіти в цілому.

Отже, констатуємо факт, що наразі немає досліджень про те, як реально змінилася статистика щодо вчинення булінгу у зв'язку з тим, що ми знаходимось саме в умовах війни. Водночас, окреслена проблематика у цій роботі, аналіз публікацій і судової практики, висвітлені історії батьків дітей, які навчаються за кордоном в іноземних школах, або на дистанційному навчанні в українських школах, дає підстави стверджувати, що шкільне насильство та знуцання є серйозними проблемами в усьому світі, і проблема булінгу залишається актуальною попри триваючу війну,

оголошення сигналів повітряної тривоги і вибухи в Україні.

Тому надзвичайно важливо і можна зараз зробити на державному рівні – це організувати безпечне освітнє середовище для українських дітей в кожному навчальному закладі, де б дитина не знаходилась, з дотриманням найкращих інтересів дитини в умовах правового режиму воєнного стану та у післявоєнний період, а також відновити роботу з організації антибулінгової політики в закладах освіти, яка має бути спрямована першочергово на усунення причин та умов виникнення булінгу в освітньому середовищі.

### **Список використаних джерел**

1. Чи повернуться в Україну діти, які навчаються за кордоном? *Освітній омбудсмен України*: вебсайт. URL: <https://eo.gov.ua/chy-povernutsia-v-ukrainu-dity-iaki-navchajutsia-za-kordonom/2022/10/07/> (дата звернення 12.03.2023).

2. Волошин М. Навчання у закордонних школах: з якими проблемами зіштовхуються українські діти. URL: [https://24tv.ua/education/navchannya-za-kordonom-yakimi-problemami-zishtovhuyutsya-ukrayinski\\_n2176091](https://24tv.ua/education/navchannya-za-kordonom-yakimi-problemami-zishtovhuyutsya-ukrayinski_n2176091) (дата звернення 12.03.2023).

3. Троян І. Булінг українських учнів за кордоном із боку місцевих дітей: що робити батькам. *Нова українська школа*. URL: <https://nus.org.ua/articles/buling-ukrayinskyh-uchniv-za-kordonom-iz-boku-mistsevyyh-ditej-shho-robity-batkam/> (дата звернення 12.03.2023).

**ПОЛІТАНСЬКИЙ В'ячеслав,**  
к.ю.н., провідний науковий співробітник,  
*НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування*  
*НАПрН України,*  
*Начальник відділу науково-організаційного забезпечення*  
*діяльності президії, відділень та наукових установ НАПрН України*

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ ОНЛАЙН-ПОРТАЛІВ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Сьогодні Україна бореться за своє майбутнє, свободу і право на існування, як демократичної держави. Про цю велику мету слід пам'ятати завжди.

Мислителі різних епох підходили до питань засудження насильства і вітання вічного миру та безпеки з різних боків. Одні стверджували, що війна є породженням аморальності (А. Блаженний, А. Бергсон, І. Кант, Р. Оуен, А. Швейцер). Інші вбачали причиною війн у слабкій економіці та слабкій інформаційній політиці (Ціцерон). Треті бачили протиріччя між природою особистості та небезпекою існування людини і пріоритет



надавали розвитку науки, техніки, мистецтва, літератури й філософії, а не вдосконаленню зброї (Т. Гоббс, Дж. Локк). Четверті наголошували на необхідності розробляти правові аспекти безпеки (Г. Гроцій, СенСімон, К. Ясперс, А. Тойнбі). П'яті пропонували змінити структуру суспільства (Е. Роттердамський, С. Франк).

Основоположником нової концепції миру став І. Кант. Ідеї його «Проекту вічного миру» такі: мирний договір знищує всі причини майбутніх воєн; жодна держава не може бути захоплена іншою як спадок або в результаті обміну, купівлі, або як подарунок; постійні армії згодом повинні зникнути; має бути заборонене використання державних позик на підготовку до війни та її ведення; жодна держава не має права втрутитися у справи іншої держави; жодна держава під час війни не може проводити такі дії, які унеможливають взаємну довіру в майбутньому [1, с. 47].

Світовий досвід останніх років демонструє нам важливість розвитку дистанційної взаємодії державних органів влади з населенням. Однак, ще більш актуальною в Україні ця взаємодія є в умовах війни та запровадження воєнного стану.

Запровадження воєнного стану завжди викликає шоківий вплив на різні сфери життєдіяльності держави і суспільства. Це пов'язано як з інституційно-правовими змінами, що слідують у цьому випадку, так і з головною причиною запровадження такого стану – військовою агресією ззовні, а відтак і з різкою трансформацією цілої низки неформальних інститутів, що слідує за нею [2, с. 32].

На нашу думку повоєнна Україна має стати зразковою демократією, економіка якої наздожене успішніші в економічному плані країни з перехідною економікою. Згадуючи Євромайдан 2014 р., який змусив проросійського президента Януковича втекти до рф, став чітким виявленням прагнення української молоді та значної частини населення України стати частиною демократичної Європи та дистанціюватися від авторитарного режиму рф. Євромайдан підтримувало доволі широке коло осіб із різних регіонів, різного етнічного чи національного походження, із різною мовою й політичними орієнтаціями. Розстріл «Небесної сотні» 20 лютого 2014 р. спецпідрозділом «Беркут» посилив прагнення українського народу до справжньої незалежності від рф. Тобі як найбільшою протидією демократичним реформам в Україні стало варварське повномасштабне вторгнення армії рф в Україну 24 лютого 2022 р. Війна часто є екстраординарним каталізатором історичних змін. Безжальне знищення армією рф цілих міст, таких як Маріуполь чи Сєверодонецьк (та багатьох інших), безпідставні та жорстокі вбивства нею десятків тисяч мирних жителів лише зміцнили волю українців жити в сучасній, вільній та демократичній державі, заснованій на верховенстві права та фундаментальній повазі до прав людини [3, с. 45–46].

Важливим питанням системи публічного управління у воєнний час є запровадження та активне використання цифрових технологій. Головний

показник ефективності публічного управління в умовах розвитку цифрових технологій є відповідність вимогам сучасного суспільства.

Крім того, саме цифровізація публічного управління надає можливість громадянам отримувати важливі адміністративні послуги через інформаційно-комунікаційні канали, що забезпечує не лише швидкість отримання важливих для життя людини документів, а й безпеку, адже такі послуги можна отримувати в будь-якому населеному пункті, де не ведуться активні бойові дії. Водночас, успішність цифрових державних інститутів управління виражається не кількістю цифрових технологій, впроваджених у діяльність того чи іншого державного інституту, а ефективністю роботи таких технологій, їх популярністю та затребуваністю з боку населення та загалом позитивним впливом на суспільство [4, с. 25].

Сьогодні Україна наполегливо прагне до статусу повноцінної цифрової держави, визначивши зовнішньополітичний та економічний вектор розвитку у напрямку європейської та євроатлантичної інтеграції. Саме з цією метою останні два десятиліття в Україні стрімко почався розвиток електронного урядування та впровадження його нових інструментів. Ця тенденція пояснюється глобальним прогресом у сфері інформаційних і комунікаційних технологій, а також національними зусиллями урядів і державних адміністрацій щодо спрощення роботи та полегшення взаємодії з громадянами та внутрішньої співпраці між державними службовцями. Проте повномасштабне вторгнення РФ на нашу територію та введення воєнного стану в Україні мало значний вплив на впровадження цифровізації, електронного урядування та його розвиток в окремих сферах, що й визначило актуальність дослідження.

22 липня 2022 р. Європейським Союзом був опублікований щорічний звіт про імплементацію Угоди про асоціацію в Україні за період з 1 грудня 2020 р. до початку військової агресії Росії проти України 24 лютого 2022 р. Сфера цифровізації була відзначена як одна з найпрогресивніших у своєму розвитку. У тексті якого позитивної оцінки дістали кроки цифрової трансформації України у побудові ефективного та прозорого електронного урядування та боротьби з корупцією. У звіті був зазначений Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» [5], ухвалення якого було виконанням Україною зобов'язань як сторони Угоди про Асоціацію та важливим кроком у наближенні законодавства до відповідного у ЄС [6].

Саме тому, на сьогодні серед найбільш популярних, значущих і успішних сервісів та інструментів електронного урядування здійснення публічного управління в умовах воєнного стану в Україні можна виокремити такі:

1. Онлайн-портал державних послуг «Дія», скорочення від «Держава і Я», що представляє собою точку доступу до всіх публічних послуг, які держава надає громадянам та бізнесу. Вперше про портал було

оголошено в 2019 р. та офіційно відкрито у 2020 р. Головною його метою є діджиталізація державних послуг та документів для українців. Станом на 11 березня 2023 р. на порталі розміщено 94 проекти цифрової трансформації [7].

Портал «Дія» можна вважати цифровим проривом і надбанням для України. Основними складовими частинами порталу є: портал – онлайн-сервіс державних послуг, де все швидко, чітко й зрозуміло та де можна отримати послугу там і тоді, коли потрібно; застосунок – мобільний застосунок (додаток) з електронними документами та даним даними про людину з реєстру; освіта – портал з онлайн-курсами: базовий із цифрової грамотності, для вчителів і для батьків «Онлайн-безпека дітей»; бізнес – портал з допомоги малому та середньому бізнесу; ЦНАПи – центри надання адміністративних послуг у кожному куточку України; дія City – спеціальний правовий режим для ІТ-індустрії.

Портал це онлайн-сервіс державних послуг для громадян та бізнесу. Найбільш популярними категоріями послуг, що доступні громадянам є: довідки та витяги; транспорт; навколишнє середовище; земля, будівництво, нерухомість; безпека та правопорядок; ліцензії та дозволи; сім'я; здоров'я; підприємництво; пенсії, пільги та допомога.

Тоді як серед послуг для бізнесу найбільшим попитом користуються наступні: гранти на власну справу; грант на сад; грант на теплицю; грант на переробне підприємство; єДекларація; внесення змін про ФОП; закриття ФОП; декларація про готовність до експлуатації об'єктів СС1; декларація платника єдиного податку; видача будівельного паспорту; повідомлення про початок будівельних робіт на підставі буд паспорту; реєстрація потужностей оператора ринку.

Застосунок «Дія» – це мобільний застосунок, який містить електронні справи та дані про фізичних осіб з реєстрів. Першими документами, що почали відображуватись у додатку були електронні права та техпаспорт. Наступним етапом цифровізації документів стала можливість завантажити на смартфон паспорт і пенсійне посвідчення. Наприкінці 2021 р. в додатку вже було доступно 15 цифрових документів.

Станом на 11 березня 2023 р. в застосунку доступно послуги за 17 критеріями, а саме: допомога армії; обмін лампочок; COVID-сертифікати; військові облігації; опитування; пошкоджене майно; послуги для ВПО; допомога по безробіттю; єОсвіта; дія.TV; дія.Радіо; штрафи ПДР; шеринг авто; податки ФОП; судові справи; довідки та витяги; виконавчі провадження.

За допомогою застосунку можливо було отримати державну допомогу (єПідтримка/Допомога), яка надається отримувачам допомоги за рахунок коштів державного бюджету згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2021 р. № 1272 «Деякі питання надання допомоги в рамках Програми «єПідтримка». Допомога надається отримувачу допомоги за його бажанням одноразово у розмірі 6500 грн. Проте станом

на березень 2023 р. надання послуги припинено. Подати заявку на допомогу в рамках програми «єПідтримка» можна було до 31 березня 2022 р.

Україна стала першою карною світу, в якій цифрові документи мають таку ж юридичну силу, як і пластикові. Це було закріплено у Законі «Про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»» [8].

Портал Освіта – це портал онлайн-курсів для всіх сфер громадської діяльності і для всіх вікових груп, а також національна онлайн-платформа для розвитку цифрової грамотності. Після запровадження воєнного стану було розроблено актуальні курси з допомоги військовослужбовцям та медичним працівникам. Крім того, важливим напрямком для вивчення залишається проєкт «Онлайн-безпека дітей». Цей курс призначений для здобуття навичок батьками допомагати дітям безпечно використовувати мережу Інтернет та цифрові пристрої [9, с. 838].

Портал Бізнес – портал з допомоги малому та середньому бізнесу. Це масштабний національний проєкт із розвитку підприємництва та експорту, який був ініційований Міністерством цифрової трансформації України у лютому 2020 р. З травня 2021 р. проєкт реалізується Міністерством цифрової трансформації України спільно з Офісом з розвитку підприємництва та експорту – державною установою, яка відповідає за розвиток та підтримку українського підприємництва на внутрішньому та зовнішніх ринках.

Наразі на порталі працює програма підтримки бізнесу в умовах війни. Інформаційний розділ про державні та донорські програми, приватні ініціативи підтримки підприємців в умовах війни, що допоможуть зберегти бізнес, робочі місця та підтримати економіку України. Розділ постійно доповнюється новими ініціативами та запрошує підприємців до співпраці та створення нових ініціатив [9, с. 838–839].

ЦНАПи – центри надання адміністративних послуг по всій Україні, що в подальшому зазнають трансформації в Центри Дії. Дія Центри – це one-stop shop із комплексом усіх необхідних послуг для громадян.

Відвідувачі таких центрів можуть отримати основні сервіси: адміністративні послуги; консультації щодо онлайн-послуг; місця для самообслуговування; консультації щодо бізнесу (Дія.Бізнес). А також супутні: безоплатна правова допомога; пошта; банківські послуги; оплата комунальних послуг; приймання громадян головою територіальної громади; коворкінг-зони тощо.

Дія.City – це унікальний правовий та податковий простір для ІТ-компаній в Україні. Резиденти Дія.City отримують особливий правовий статус, спеціальне оподаткування і лібералізовані трудові відносини, що прописуються в ряді спеціальних законопроєктів. Для українських та іноземних компаній, стартапів різного напрямлення, потенційних

інвесторів у Дія.City будуть діяти однакові умови.

Терористичне вторгнення РФ на територію України, спричинило вагомі трансформаційні процеси у роботі порталу «Дія», який став незамінним помічником як для публічних управлінців так і для всіх громадян. Від 24 лютого 2022 р., за більше ніж рік повномасштабної війни всі складові порталу «Дія» неодноразово оновлювались відповідаючи на виклики, що принесла війна та задовольняючи адміністративні, юридичні чи економічні потреби українців.

У свою чергу, під час воєнного стану багато хто був вимушений евакуюватися у більш безпечні регіони України, деякі – залишилися без паперових чи цифрових документів. Тому Урядом для забезпечення швидкого підтвердження особи постановою від 10.03.2022 р. № 248 затверджено порядок застосування еДокумента у період дії воєнного стану.

Крім того у додатку «Дія» запустили чат-бот «єВорог», куди можна надсилати фото та відео, де видно перебування російських військ та їхньої техніки, повідомляють у Мінцифри. Дані будуть перевіряти та надсилати до ЗСУ: українська армія зможе бачити переміщення ворога в реальному часі та знешкодити його.

Незважаючи на повномасштабне вторгнення, команда Мінцифри продовжує створювати нові послуги, сервіси та додавати документи в додаток «Дія». Так, версія застосунку, що вийшла на смартфони від 2 жовтня 2022 р. – 3.0.45 – відкрила користувачам доступ до нової послуги – купівлі військових облігацій. Ця послуга надає можливість купувати цінні папери, випущені державою під час воєнного стану. Військові облігації є ефективним інструментом підтримки економіки та армії України. Відтепер кожний повнолітній громадянин може придбати їх через розпродажі та допомогти державі стати на крок ближче до перемоги [9, с. 858].

За планом Мінцифри, до 2024 р. 100 % публічних послуг будуть доступними громадянам та бізнесу на порталі в онлайн режимі. Отже, портал спрямований не на оцифрування бюрократії, а на якісно нову зміну логіки та підходів до взаємодії держави та громадян та представляє собою сучасний та інноваційний реєстр публічних послуг, що не має аналогів в інших країнах світу.

2. Онлайн-портал державних послуг «Е-допомога», що функціонує як майданчик для допомоги українцям, що постраждали від військової агресії РФ. За допомогою якого кожен громадянин України, що постраждав від війни, може отримати кошти від держави, залишити заявку на благодійну допомогу або підтримати співвітчизників у забезпеченні продуктами харчування, одягом, медикаментами тощо. На платформі доступні три напрями для отримання допомоги: грошова допомога від держави; отримання та надання волонтерської допомоги; виплати від міжнародних організацій [10].

3. Міжурядова веб-платформ humanrights що створений для

ефективного збору та обробки інформації про порушення прав людини РФ під час війни з Україною в європейському суді з прав людини та міжнародному суді ООН [11]. Зібрані факти будуть використані як докази для захисту та представництва України у Європейському суді з прав людини та Міжнародному суді ООН. Відомості будуть опрацьовані кваліфікованою командою юристів та підготовлені для захисту інтересів України. Наразі слідча група міжнародного кримінального суду разом з українськими правоохоронцями збирає докази та факти воєнних злочинів, вчинених російськими військовослужбовцями [12, с. 120].

4. United24 (Об'єднані24) – глобальна ініціатива та онлайн-платформа для збору коштів на підтримку України, яка була запущена 17 травня 2022 р. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо об'єднання зусиль для підтримки України» під час російсько-української війни. І першим же його пунктом Президент України постановив «підтримати ініціативу щодо заснування національного бренду UNITED 24 для об'єднання зусиль міжнародних партнерів, донорів, благодійників щодо підтримки України». Загалом кожна людина у світі може зробити пожертву й допомогти Україні боротися за нашу свободу. United24 хоче об'єднати світ навколо підтримки нашої держави [13].

5. Електронна система охорони здоров'я eHealth – українська інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує автоматизацію ведення обліку медичних послуг та управління медичною інформацією в електронному вигляді. До її складу входять центральна база даних та медичні інформаційні системи, між якими забезпечено автоматичний обмін даними через відкритий програмний інтерфейс (API) [14].

Що стосується змін в роботі eHealth сьогодні, то з самого початку війни керівникам української медицини довелося приймати першочергові рішення щодо забезпечення сталого функціонування української медичної системи, які дозволили закладам охорони здоров'я підлаштуватися під нові умови існування. Такими рішеннями стали, наприклад, спрощення маршруту пацієнта та покращення доступності медичної допомоги за рахунок того, що Міністерство охорони здоров'я спростило правила користування електронними інструментами (електронні направлення, виписки, рецепти і т.д.), а також прибрало такі вимоги, як обов'язковість візиту до свого сімейного лікаря чи необхідність електронного направлення при візиті до спеціаліста. Крім цього заклади охорони здоров'я отримали можливість не вносити дані в електронну систему охорони здоров'я у тих випадках, коли відсутня технічна можливість це робити – відсутність світла, мережі інтернет, відповідної комп'ютерної техніки.

Провівши дослідження поточного стану розвитку електронного урядування в Україні на прикладі найбільш популярних, значущих і успішних його сервісів та інструментів можна дійти висновку, що проблеми, які постали перед сферою державного управління в сфері

цифрових трансформацій в умовах воєнного стану стали не перепорою, а поштовхом до розвитку діджиталізації в Україні.

Тому можна стверджувати, що вдосконалення використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі взаємодії влади та суспільства вже давно перестало обмежуватись роботою урядових та місцевих сайтів. Більш того, Урядом України проведено значну роботу над перетворенням платформи «Дія» та всіх супутніх проєктів від допоміжного онлайн-сервісу з надання державних послуг громадянам до ефективного інструменту взаємодії влади та громадян в більшості сфер громадської життєдіяльності.

Отже модернізація цифрових технологій публічного управління України не спиняє свого розвитку, навіть в умовах воєнного стану. З'являються нові цифрові можливості та інструменти задля поліпшення взаємодії між публічною адміністрацією та приватною особою.

### Список використаних джерел

1. Улашкевич Л. Концепція кантівської теорії вічного миру і сучасність. *Молодий вчений*. 2019. № 4(1). С. 45–48.

2. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеев Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. 2022. № 2 (76). С. 30–35.

3. Милованов Т., Ролан Ж. Повоєнна відбудова та реформи державного управління України. *Відбудова України: принципи та політика*. 2022. С. 44–77. URL: [https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book\\_Ukrainian\\_0.pdf](https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf) (дата звернення: 11.03.2023).

4. Білоус А. О. Проблеми та перспективи реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. № (3). С. 23–29.

5. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку : Закон України від 16.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#Text> (дата звернення: 11.03.2023).

6. European Commission: Association Implementation Report on Ukraine: Brussels, 22.7.2022. URL: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Association%20Implementation%20Report%20on%20Ukraine%20-%20Joint%20staff%20working%20document.pdf> (дата звернення: 11.03.2023).

7. Онлайн-портал державних послуг «Дія», URL: <https://diia.gov.ua/> (дата звернення: 11.03.2023).

8. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний

статус : Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text> (дата звернення: 11.03.2023).

9. Тимченко М. С. Розвиток сервісу «Дія» в умовах війни. *Нові можливості публічного управління. Publ. upr. reg. rozvit.* 2022. № 17. С. 834–866.

10. Онлайн-портал державних послуг «Е-допомога». URL: <https://edopomoga.gov.ua/> (дата звернення: 11.03.2023).

11. Міжурядова платформа для збору доказів, захисту та представництва України в європейському суді з прав людини та міжнародному суді ООН. URL: <https://humanrights.gov.ua> (дата звернення: 11.03.2023).

12. Діденко Н. Г. Порухення прав і свобод громадян у війні росії проти України. *Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 2. Київ : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С. 119–123.

13. Онлайн-платформа United24 (Об'єднані24). URL: <https://u24.gov.ua/uk> (дата звернення: 11.03.2023).

14. Українська інформаційно-телекомунікаційна система охорони здоров'я eHealth, URL: <https://ehealth.gov.ua/> (дата звернення: 11.03.2023).

**ПОЛЯКОВ Родіон,**  
д-р філософії зі спеціальності Право (PhD),  
докторант,  
Запорізький національний університет

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ПІД ЧАС ПІДГОТОВЧОГО ЗАСІДАННЯ У СПРАВІ ПРО БАНКРУТСТВО (НЕПЛАТОСПРОМОЖНІСТЬ)**

Підготовче засідання є першим та важливим етапом на шляху відкриття та руху справи про банкрутство (неплатоспроможність). Під час нього вирішується чимало питань, які мають значення для ходу всієї справи у майбутньому. І якщо під час підготовчого засідання будуть допущені певні помилки, то їх виправити потім є неможливим. І як наслідок, в подальшому у випадку скасування судового акта, прийнятого за результатами розгляду справи в такому засіданні суду, незалежно від того, на якій стадії перебуває справа про банкрутство, провадження у такій справі або розпочинається спочатку, або взагалі закривається, або приймається рішення про відмову у відкритті провадження.



Стаття 39 Кодексу України з процедур банкрутства (далі – КзПБ) [1], яка регулює порядок підготовчого засідання, передбачає, що у такому засіданні суд перевіряє обґрунтованість грошових вимог заявника (кредитора чи боржника), з'ясовує наявність чи відсутність підстав для відкриття провадження у справі про банкрутство. Таким чином, суд повинен провести юридичну оцінку всіх доказів, включаючи питання про платоспроможність боржника та інші процесуальні перешкоди, що можуть стати на заваді відкриттю провадження у справі про банкрутство. Суд при цьому не обмежується дослідженням лише документів, які були додані до заяви чи відзиву, але також заслуховує пояснення сторін. Іншими словами, на підготовчому засіданні діє принцип змагальності сторін, і результатом такого засідання може бути відкриття або закриття провадження у справі про банкрутство. За результатами підготовчого засідання ухвалюється акт правосуддя, який хоч і має форму ухвали, але за своєю суттю прирівнюється до рішення суду в позовному провадженні.

Під час підготовчого засідання суд встановлює наявність чи відсутність: грошової вимоги у ініціюючого кредитора; стійкої неплатоспроможності (загрози неплатоспроможності) у боржника; правових перешкод для відкриття провадження у справі про банкрутство. І, нарешті, суд встановлює суб'єкта банкрутства.

Розглянемо ці умови докладніше. Передусім заборгованість повинна бути зрозуміло та чітко вираженою (обчисленою) і не повинна мати спірний або ймовірний характер. Крім того, така заборгованість має бути підтверджена лише письмовими доказами, а в деяких випадках ці докази повинні включати первинні бухгалтерські документи, такі як прибуткові та видаткові касові ордери, накладні, акти виконаних робіт тощо. Разом з тим, для збитків недостатньо мати лише розрахунок та письмові документи. У цьому випадку потрібна згода боржника на погашення збитків, або рішення суду, яке є вирішальним у цій ситуації. Це обумовлено тим, що будь-який кредитор в майбутньому може поставити під сумнів таку заборгованість і оскаржити відкриття провадження у справі про банкрутство.

За своєю суттю, процедура банкрутства є продовженням виконавчого провадження і зазвичай ґрунтується на стійкій неплатоспроможності, коли боржник не може виконати свої боргові зобов'язання та не має достатнього майна для задоволення вимог усіх кредиторів. Стійка неплатоспроможність передбачає неоплатність боржника, тобто відсутність майна для задоволення вимог усіх кредиторів. Інакше кажучи, боржник перебуває в майновому цугцвангу, коли його дії та навіть бездіяльність щодо погашення вимог кредиторів призводять до погіршення не лише його майнового становища, а й майнового становища кредиторів [2].

Хоча ч. 6 ст. 39 КзПБ передбачає лише дві правові перешкоди, які можуть стати на заваді відкриття провадження у справі про банкрутство,

інші статті цього Кодексу містять додаткові перешкоди. До таких перешкод слід віднести: наявність спору про право; погашення боржником заборгованості до підготовчого засідання; відсутність неплатоспроможності (загрози неплатоспроможності) у боржника; наявність відкритого раніше провадження у справі про банкрутство; відсутність у боржника статусу суб'єкта банкрутства.

Так, у підготовчому засіданні на суд покладається обов'язок встановити наявність чи відсутність у боржника статусу суб'єкта банкрутства. Зокрема, відомості про боржника-юридичну особу повинні бути внесеними до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, і статус такого боржника не повинен бути припинений (ліквідований, реорганізований) (п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 90 КзПБ). Суд має перевірити, чи не належить боржник-юридична особа до переліку суб'єктів, які відповідно до КзПБ не можуть бути боржниками у справі про банкрутство (банки, казенні підприємства, державні некомерційні підприємства та бюджетні установи).

Результатом підготовчого засідання в справі про банкрутство (неплатоспроможність) є не лише відкриття провадження. Частини 8 та 9 ст. 39 КзПБ регулюють вимоги до змісту резолютивної частини рішення, що приймається на підготовчому засіданні. Деякі елементи цієї частини є суттєвими, наприклад, про відкриття провадження та визнання вимог кредиторів. Якщо ухвала суду першої інстанції була скасована у цій частині судом апеляційної або касаційної інстанції, чи за результатами перегляду за нововиявленими обставинами, то у відкритті провадження буде відмовлено. Другорядні елементи ухвали, що постановляється за результатами підготовчого засідання, є похідними, наслідками відкриття провадження. До них належать: мораторій на задоволення вимог кредиторів, введення процедури розпорядження майном, публікація оголошення про відкриття провадження у справі про банкрутство, визначення дат майбутніх засідань у справі.

Завдання, які вирішуються в підготовчому засіданні у справі про неплатоспроможність фізичної особи, дещо відрізняються від тих, що вирішуються в такому засіданні при банкрутстві юридичних осіб. Зокрема, відмінності полягають у тому, що: 1) ініціювати справу про неплатоспроможність може виключно боржник; 2) порядок із неплатоспроможністю або загрозою неплатоспроможності в підготовчому засіданні може також перевірятися неоплатність як одна з умов відкриття провадження у справі про банкрутство. Це коли у виконавчому провадженні встановлена відсутність у боржника майна, на яке може бути звернено стягнення (п. 3 ч. 1 ст. 115 КзПБ); 3) у підготовчому засіданні судом в обов'язковому порядку повинна бути встановлена особа боржника [2].

У процедурі неплатоспроможності фізичної особи найбільш проблемним є встановлення особи боржника під час підготовчого засідання. На превеликий жаль, законодавство не вимагає від боржника

подавати документи, що підтверджують його особу, у додатках до заяви про неплатоспроможність (згідно зі ст. 116 КзПБ). Більш того, ст. 119 КзПБ також не вимагає встановлювати особу боржника на підготовчому засіданні. І як наслідок, такі законодавчі прогалини можуть створювати умови для різних зловживань з боку інших осіб щодо боржника. Якщо господарський суд не буде проявляти власну ініціативу у цьому питанні, то можливі різноманітні суперечки, політичного чи кримінального характеру. Більше того, будь-яка зацікавлена сторона без всяких обмежень може запустити процедуру неплатоспроможності від імені боржника навіть без відома такого боржника.

Відмінність провадження у справі про неплатоспроможність від позовного провадження полягає у тому, що перше включає безліч обмежень, таких як заборона на укладання різноманітних правочинів щодо майна та обмеження на виїзд за кордон (згідно зі ст. 120 КзПБ). Провадження у справі про неплатоспроможність може призвести до того, що боржник практично вибуває з поля досяжності кредиторів у плані примусового стягнення боргу. Це може завдати шкоди інтересам кредиторів, оскільки їх права обмежуються дією мораторію на їх вимоги, якщо провадження у справі про неплатоспроможність було відкрито безпідставно. На наш погляд, у ситуації, коли боржник не з'являється у підготовчому засіданні, суд має право залишити заяву такої фізичної особи без розгляду. Суд не може встановлювати особу боржника за допомогою адвоката.

Таким чином, підготовчому засіданню у процедурі банкрутства притаманні ті самі принципи господарського процесу, що застосовуються в позовному провадженні: змагальності, диспозитивності та пропорційності. Результатом такого засідання є акт правосуддя, який хоч і називається ухвалою, але за своєю суттю прирівнюється до рішення суду в позовному провадженні. У підготовчому засіданні суд визначає наявність чи відсутність: грошової вимоги в ініціюючого кредитора; стійкої та об'єктивної неплатоспроможності (загрози неплатоспроможності) у боржника; правових перешкод для відкриття провадження у справі про банкрутство, а також встановлює суб'єкта банкрутства. Стійка неплатоспроможність передбачає неоплатність боржника, тобто відсутність майна для задоволення вимог усіх кредиторів. Інакше кажучи, боржник перебуває в майновому цугцвангу, коли його дії та навіть бездіяльність щодо погашення вимог кредиторів призводять до погіршення не лише його майнового становища, а й майнового становища кредиторів. Наслідком майнового цугцвангу також є солідарна відповідальність керівника боржника за неподання у встановлений строк заяви про відкриття провадження у справі про банкрутство [2].

### **Список використаних джерел**

1. Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18.10.2018 р. № 2597-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 19.

Ст. 74.

2. Поляков Р. Б. Підготовче засідання у справі про банкрутство (неплатоспроможність). *Актуальні проблеми держави і права*. 2023. № 97 [у друці].

**ПРИЙМАЧЕНКО Дмитро,**  
д.ю.н., проф.,  
Університет митної справи та фінансів

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МИТНИХ ПРОЦЕДУР ЩОДО ВВЕЗЕННЯ В УКРАЇНУ ПРОМИСЛОВОГО ОБЛАДНАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ**

Військова агресія росії проти України спричинила масштабну економічну кризу та завдала значних збитків промисловості, електроенергетиці, інфраструктурі, житлово-комунальному господарству та іншим економічним галузям та сферам нашої держави. Саме промисловість є одним із трьох найбільш постраждалих секторів за загальною вартістю збитків і втрачених активів, спричинених російським вторгненням в Україну.

За оцінкою експертів Інституту Київської школи економіки (KSE Institute) за підсумками 2022 р. щонайменше 109 великих та середніх підприємств зазнали прямих збитків внаслідок повномасштабного вторгнення, розпочатого росією на суму понад \$13 млрд. При цьому наголошується, що реальна шкода ймовірно є значно більшою, враховуючи відсутність інформації про підприємства, розташовані на тимчасово окупованих територіях [1].

Успішне відновлення функціонування промислових підприємств потребує оновлення комплексу обладнання, яке або було знищено внаслідок безпосередніх військових дій на тих чи інших територіях, або було безповоротно втрачено в результаті відсутності реальної можливості його евакуації з тимчасово окупованих територій. Вважаємо, що відновлення конкурентоспроможності української промисловості вимагає не просто відбудови виробничих об'єктів, а відбудови їх із використанням сучасних технологій та обладнання. Разом з тим, порушення логістичних ланцюгів постачання в сукупності з руйнуванням виробничих потужностей, втратою людських ресурсів, падінням платоспроможності суттєво обмежують можливість придбання підприємствами нового обладнання, що особливо актуальним є для релокованих підприємств.

Наразі, в умовах, що склалися, забезпечення ефективної та безперебійної роботи економіки у період воєнного стану вимагає від держави екстраординарних заходів для підтримки вітчизняного промислового комплексу, у тому числі шляхом внесення змін до чинного

митного законодавства, з метою удосконалення митних процедур щодо ввезення в Україну предметів (прилади, обладнання, механізми, запасні частини, витратні матеріали, реактиви, зразки тощо) необхідних для забезпечення потреб вітчизняної промисловості.

Одним з найбільш ефективних кроків для підвищення рівня конкурентоздатності вітчизняних підприємств є внесення змін до Митного кодексу України (далі – МК України) [2]. Зокрема, ч. 1 ст. 282 умови (факти), у разі настання яких при ввезенні на митну територію України або вивезенні за її межі від оподаткування митом звільнюються відповідні види товарів (предметів). З огляду на вказане пропонується доповнити статтю окремими пунктом, відповідно до якого ввезення на митну територію України приладів, обладнання, устаткування, механізмів, комплектуючих, запасних частин, витратних матеріалів, реактивів, зразків інших речі майнового характеру, призначені виключно для забезпечення виробничої діяльності українських підприємств здійснюється із звільненням від оподаткування ввізним митом.

Безумовно, норма повинна мати строковий характер і обумовлюватись періодом дії правового режиму воєнного стану та містити заборону на відчуження, передання в оренду, лізинг чи інше право користування третім особам на будь-яких умовах цих предметів впродовж певного періоду з дати їх ввезення на митну територію України. Крім того, обсяги, порядок ввезення та цільового використання таких товарів має визначатись нормативними актами Кабінету Міністрів України. Положення цього пункту не повинні поширюватись на підакцизні товари, а також товари, що мають походження з країни, визнаної державою-окупантом згідно із законом та/або державою-агресором щодо України згідно із законодавством, або ввозяться з території держави-окупанта (агресора) та/або з окупованої території України, визначеної такою згідно із законом.

Прикладом адекватної реакції законодавця на загрозу з боку держави-агресора, погіршення економіко-політичної ситуації в державі, ускладнення життєдіяльності та ведення господарської діяльності, стало прийняття парламентом Закону України «Про внесення зміни до розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України щодо сприяння відновленню енергетичної інфраструктури України» [3]. Запровадження короткострокових стимулюючих податкових та митних пільг для сприяння відновленню енергетичної інфраструктури України вже забезпечило відновлення енергетичної інфраструктури України, пошкоджену внаслідок терористичних атак з боку росії.

Вважаємо, що внесення пропонованих змін до МК України удосконалить механізм правового регулювання в галузі митної справи та сприятиме створенню умов для належного забезпечення функціонування економіки, підвищення її конкурентоздатності та підтримки вітчизняної промисловості, забезпечить адекватну цінову політику та поставки

критично важливого обладнання для підприємств в умовах воєнного стану.

### **Список використаних джерел**

1. Збитки, завдані українському бізнесу внаслідок російської агресії, оцінюються в \$13 млрд. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zbitki-zavdani-ukrayinskomu-biznesu-vnaslidok-rosiyskoyi-agresiyi-otsinyuyutsya-v-13-mlrd/> (дата звернення: 11.03.2023).

2. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.

3. Про внесення зміни до розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України щодо сприяння відновленню енергетичної інфраструктури України: Закон України від 13.12.2022 р. № 2837- IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 3. Ст. 201.

**ПРОКОПЕНКО Аліна,**  
*аспірантка кафедри адміністративного права та процесу,  
Навчально-науковий інститут права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

## **ВИКОНАВЧІ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ПІД ЧАС ДІЇ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ЇХ МІСЦЕ В СИСТЕМІ ПРАВОПОРЯДКУ УКРАЇНИ**

З початком повномасштабного вторгнення збройних сил росії на територію України функціонування низки правових механізмів у різних сферах забезпечення правопорядку в Україні зазнало суттєвих змін. Це не оминуло і сферу правоохоронної діяльності, здійснення правосуддя, досудового розслідування, нотаріату і, звичайно, виконання рішень. Виконавче провадження в Україні дійсно є міцною і непохитною гарантією захисту прав, законних інтересів та основоположних свобод особи, адже саме виконання судового рішення фактично дає бажаний результат особі, яка звертається за захистом. Прийняття та проголошення судового рішення не є завершенням процесу і особа почувається все ще незахищеною, поки не отримає кошти на рахунки або поки адміністративний орган не прийме бажане рішення або не скасує конкретне протиправне рішення. Виконання судового рішення як завершальна стадія судового провадження є обов'язковим елементом права на судовий захист, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Практика Європейського суду з прав людини (справи «Юрій Миколайович Іванов проти України», «Горнсбі проти Греції») говорить, що право на справедливий суд є ілюзорним, якщо

судове рішення залишається невиконаним [1].

Але на сьогодні існуючий стан регулювання та здійснення виконавчого провадження дає підстави стверджувати, що російська агресія чинить серйозний негативний вплив на найбільш вагомій сфері життя українців, у тому числі і на виконання рішень, що є невід'ємною стадією здійснення правосуддя та захисту прав особи. Слід глибше зануритися у стан законодавства щодо виконання рішень, зокрема і адміністративних судів, щоб зрозуміти масштаб погіршення дії цього масиву правових норм. І, крім того, досить важливо з урахуванням наведених обставин встановити певне співвідношення між ефективністю судового захисту та позасудового (досудового) захисту саме в період воєнного стану та післявоєнний період, який незабаром настане.

Так, відповідно до п. 10-2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про виконавче провадження» тимчасово, на період до припинення або скасування воєнного стану на території України фізичні особи можуть здійснювати видаткові операції з рахунків, на кошти яких накладено арешт за умови, якщо сума стягнення за виконавчим документом не перевищує 100 тисяч гривень; юридичні особи - боржники можуть здійснювати видаткові операції з рахунків, на кошти яких накладено арешт для виплати заробітної плати в розмірі не більше п'яти мінімальних розмірів заробітної плати в місяць на одного працівника такої юридичної особи, а також сплати податків, зборів та єдиного внеску; припиняється звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інший дохід боржника; визначені цим Законом строки перериваються та встановлюються з дня припинення або скасування воєнного стану тощо [2].

Також забороняється відкриття виконавчих проваджень та вжиття заходів примусового виконання рішень на території територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або перебувають у тимчасовій окупації відповідно до переліку, затвердженого відповідним державним органом, у даному випадку це є наказ Мінреінтергації від 22.12.2022 р. № 309 [2].

Таким чином, можемо стверджувати, що фактично на період воєнного стану забезпечення майнових вимог, а саме - стягнення за рішеннями приватних та державних виконавців – діють в обмеженому режимі, окрім виплати аліментів та стягнень до майна осіб, що пов'язані з російською федерацією. Адже, якщо, припустімо, юридичній особі дозволено виплачувати заробітну плату, податки, і під час воєнного стану вона, наприклад, не здійснює господарську діяльність, то всі активи така юридична особа за цей час може витратити на сплату вказаних платежів і стягнення за виконавчим документом в підсумку може не відбутися. Так само і фізична особа може розпоряджатися рахунками до того моменту, поки в неї не вичерпається запас активів і відповідно потім здійснити стягнення за виконавчим документом з такої фізичної особи вже буде ускладнено, поки особа знову не накопичить кошти на рахунках.

Однак, поряд із стягненням коштів із рахунків в адміністративних справах переважають інші способи виконання рішення суду, здебільшого вони є немайновими. Так, А. А. Стародубцев обґрунтовано зазначає, що виконання судових рішень в адміністративних справах ускладнюється тим, що воно покладається на органи виконавчої влади, котрі найчастіше є відповідачами у процесі [3]. Також рішення в адміністративній справі часто стосуються визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії, тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян, у разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача (ст. 245 Кодексу адміністративного судочинства України, далі - КАС) [4]. Як бачимо, серед дій, що уособлюють захист прав особи за рішенням адміністративного суду, мова йде не лише про стягнення коштів, а, отже, обмеження, введені під час воєнного стану, цих проваджень не стосуються.

У той же час, відповідно до ст. 245 КАС рішення адміністративного суду може стосуватися прийняття судом одного з вище зазначених рішень та стягнення з відповідача - суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю [4]. У цьому контексті вже є майнова складова виконання рішення. І тут важливо, що відповідно до того ж п. 10-2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про виконавче провадження» можуть бути зупинені під час воєнного стану стягнення лише на підприємства оборонно-промислового комплексу, органи військового управління, з'єднання, військові частини, вищі військові навчальні заклади, військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти, установи та організації, які входять до складу Збройних Сил України, а також на АТ «Українська залізниця» [2]. Тобто майнові стягнення на інші органи публічної адміністрації в Україні можуть бути застосовані.

Також наказом Міністерства юстиції України від 10.06.2022 р. № 2343/5, зареєстрованим в Міністерстві юстиції 13.06.2022 р. за № 634/37970, «Деякі питання примусової реалізації арештованого майна у виконавчому провадженні в період воєнного стану» врегульовано особливості примусової реалізації арештованого майна у виконавчому провадженні під час воєнного стану на території України. Відповідно до цього наказу електронні аукціони з реалізації арештованого майна, яке знаходиться на території, включеній до Переліку територій, затвердженого наказом Мінреінтергації від 22.12.2022 р. № 309, зупиняються організатором електронних аукціонів; також зупиняються аукціони з реалізації арештованого майна, переданого на реалізацію у виконавчих провадженнях з примусового виконання виконавчих написів нотаріусів; припиняються аукціони у разі примусового вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану, безоплатної передачі цього



майна для потреб ЗСУ [5].

Крім того, слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» зупиняються низка стягнень на майно військовослужбовців під час проходження ними військової служби та виконання бойових завдань військової служби у бойовій обстановці чи в районі проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації, зокрема тимчасове обмеження боржника-військовослужбовця у праві керувати транспортними засобами також не може бути застосовано, крім того, стягнення не може бути накладено на різні виплати, пов'язані із статусом військовослужбовця [2].

Отже, за результатами аналізу новел законодавства щодо правового регулювання виконавчого провадження у період воєнного стану, слід зробити висновок про суттєве зменшення ролі виконавчого провадження як невід'ємного елемента захисту прав, свобод та законних інтересів, що застосовується після прийняття судового рішення. Також варто зауважити, що після скасування воєнного стану ситуація не зміниться докорінно, адже буде потрібен певний час, щоб відновити нормальний стан правопорядку та матеріального забезпечення суб'єктів правовідносин. Не виключається, що у подальшому можуть бути прийняті також нові зміни до законодавства про виконавче провадження, які враховуватимуть поточну ситуацію в Україні. Через це досить доречно звертатися до альтернативних способів вирішення спорів, аніж судові, адже подальше виконання судового рішення може залишатися протягом деякого проміжку часу під питанням.

### Список використаних джерел

1. Виконання судових рішень адміністративного суду та відповідальність за їх невиконання. – Д. Денисова, консультант суду. 02.04.2020. URL: [http://www.voas.gov.ua/news/podiy/vikonannya\\_sudovikh\\_r\\_shen\\_adm\\_n\\_strativnogo\\_sudu\\_ta\\_v\\_dpov\\_daln\\_st\\_za\\_kh\\_nevikonannya/](http://www.voas.gov.ua/news/podiy/vikonannya_sudovikh_r_shen_adm_n_strativnogo_sudu_ta_v_dpov_daln_st_za_kh_nevikonannya/) (дата звернення 12.03.2023).

2. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 22.07.2016 – 2016 р. № 30. С. 5. Ст. 542.

3. Стародубцев А. А. Щодо виконання судових рішень адміністративних судів. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*. Харків, 2017. С. 52–54. URL: [https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30\\_06\\_2017/pdf/16.pdf](https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_06_2017/pdf/16.pdf) (дата звернення 12.03.2023)

4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446

5. Деякі питання примусової реалізації арештованого майна у виконавчому провадженні в період воєнного стану : наказ Міністерства

юстиції України від 10.06.2022 р. № 2343/5, зареєстрованим в Міністерстві юстиції 13.06.2022 р. за № 634/37970.

**РОМАНЮК Іван,**  
аспірант,  
Запорізький національний університет

## **ЕВОЛЮТИВНЕ ТЛУМАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ У ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Неможливо заперечити важливість принципів у будь-якій діяльності, і інтерпретаційна робота Конституційного Суду України (далі – КСУ) не є винятком. Основні принципи, якими керуються судді під час своєї інтерпретаційної діяльності, безпосередньо впливають на додержання належного рівня застосування цим органом практики Європейського суду з прав людини (далі – Суд) що має основним завданням розгляд справ про порушення державами вимог Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі - Конвенція).

Загальновідомо, що з моменту свого формулювання в рішенні у справі «Тайрер проти Сполученого Королівства» [1] ідея про те, що «конвенція є живим інструментом ... який повинен тлумачитися у світлі сучасних умов» поширилася в страсбурзькій практиці і лягла в основу інтерпретаційного підходу, який дозволив Суду з часом адаптувати текст Конвенції до правових, соціальних, етичних або наукових змін. Коли Суд прямо чи опосередковано використовує доктрину «живого інструменту», він, як правило, водночас підкреслює специфічні особливості Конвенції як договору про захист прав людини.

Еволютивне тлумачення в контексті Конвенції - це ідея її застосування як «живого інструменту», який повинен тлумачитися з урахуванням «сучасних обставин» («Маркс проти Бельгії») [2] і де захист прав, що містяться в ній, повинен бути «практичним та ефективним, а не теоретичним та ілюзорним» («Ейрі проти Ірландії») [3], залишаючись при цьому сумісним з відповідними положеннями Віденської конвенції про право міжнародних договорів [4], на дотриманні положень якої неодноразово наголошував сам ЄСПЛ.

Найчастіше ЄСПЛ базує свої правові позиції на таких принципах, як консенсус, суддівська активність та «баланс». Оскільки такий метод розгляду справ дозволяє стверджувати, що ЄСПЛ є органом, який фактично втілює норми ЄКПЛ у життя, саме використання цих методів при формуванні правових позицій перетворює рішення ЄСПЛ на нормативні та ціннісні орієнтири для національних судових інституцій.

У контексті інтерпретаційної діяльності КСУ, ряд науковців, серед яких і М. Савчин, відносять до принципів тлумачення принципи прямої дії

прав і основоположних свобод людини та принцип зв'язаності правом. [5] Беручи до уваги практику КСУ, цілком обґрунтованим є застосування судом даних принципів, адже їх застосування демонструє та підкреслює, наскільки важливим в процесі тлумачення Конституції для суддів є самообмеження та правосвідомість.

Ще одним важливим та релевантним принципом, що на ньому наголошує С. Шевчук, є принцип дружнього ставлення до міжнародного права. [6] Саме цей принцип стоїть в основі застосування КСУ різного ряду міжнародно-правових норм, зокрема положень Конвенції. Науковець зазначає, що вкрай важливим у процесі тлумачення є саме цей принцип, адже застосування Конвенції без звернення до судової практики Суду неможливе. [6]

Негативний аспект еволютивного тлумачення закріплений у доктрині автономних понять. Мова йде про те що автономні конвенційні поняття повинні тлумачитися відповідно до Конвенції, а не на основі того, як вони визначені в національному законодавстві. Проблема автономного тлумачення полягає в тому, що держава кваліфікувала конвенційне право таким чином, що певні його випадки не підпадають під його дію, навіть якщо Суд стверджує протилежне. Автономність, як доктрина, яка однаково застосовується у процесі інтерпретації КСУ, полягає у тому, що судді повинні враховувати це при сприйнятті рішень Суду у своїй інтерпретаційній роботі, оскільки поняття, які використовуються в Конвенції та рішеннях Суду, не обов'язково відповідають лексиці національного законодавства. У цій ситуації важливо розглядати тлумачення Суду тексту Конвенції у світлі характеру правовідносин, щодо яких воно було застосоване. [7]

Позитивний аспект полягає в доктрині свободи розсуду, яка полягає в тому, що за відсутності європейського консенсусу між договірними державами з певного питання, державі-відповідачу надається свобода розсуду. Ця доктрина застосовується для того, щоб *«уникнути руйнівної конфронтації між Судом і Договірними державами щодо їхніх відповідних сфер повноважень і дозволяє Суду збалансувати суверенітет Договірних сторін з їхніми зобов'язаннями за Конвенцією»*. Багато науковців розглядають цю доктрину як обмеження для еволютивного тлумачення, оскільки Суд може використовувати консенсус як обмеження для прийняття своїх рішень. В той час як протилежна більшість називає застосування методу консенсусу проявом революційного підходу до інтерпретації Конвенції.

Враховуючи це, можна зробити висновок, що Суд перестав розглядати відсутність консенсусу між договірними державами як абсолютну межу того, наскільки він може розширювати значення і застосування прав, передбачених Конвенцією.

Більше того, даний судовий орган не застосовує жорстких стандартів, а розглядає Конвенція як «живий інструмент», що шукає спільні цінності

та новий консенсус. Це дозволяє встановлювати вищі стандарти прав людини, ніж ті, що діють зараз. Замість того, щоб дотримуватися конкретного законодавчого акта, який існує в більшості держав-членів, «живий інструмент» має на меті йти в ногу зі зміною поглядів і переконань у Європі.

Отже, судовий активізм переважає в практиці суду, про що свідчать різноманітні методи, які застосовує суд, зокрема еволютивне тлумачення та автономні концепції. Здатність Суду просувати гарантії, передбачені «об'єктом і ціллю» Конвенції, була поставлена під сумнів через зростаюче значення принципу субсидіарності та пов'язаної з ним доктрини свободи розсуду, що призвело до сильної критики Суду. Не зважаючи на це, рішення ЄСПЛ та методи тлумачення продовжують слугувати орієнтиром для застосування цінних правових принципів до конкретної ситуації з метою її вирішення. Вищезазначене має враховуватися конституційними судами інших країн, зокрема і України, при використанні рішень Суду для вироблення власних правових позицій.

### Список використаних джерел

1. Case of Tyrer v. The United Kingdom. (Application no. 5856/72). Judgment. Strasbourg. 25 April 1978. European Court of Human Rights. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-57587&filename=CASE%20OF%20TYRER%20v.%20THE%25UNITED%20KINGDOM.pdf> (дата звернення 12.03.2023).
2. Case of Marckx v. Belgium. (Application No. 6833/74), Judgment. Strasbourg. 13 June 1979, European Court of Human Rights, URL: <https://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/1979/2.html> (дата звернення 12.03.2023).
3. Case of Airey v. Ireland. (Application No. 6289/73), Judgement. Strasbourg. 09 October 1979, European Court of Human Rights, URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/03/ECHR-Airey-v.-Ireland-jurisprudence-1979-eng.pdf> (дата звернення 12.03.2023).
4. Організація Об'єднаних Націй. Віденська конвенція про право міжнародних договорів. 1969, URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU69K01> (дата звернення 12.03.2023).
5. Савчин М., Марчук Р. Основні принципи діяльності КСУ по тлумаченню Конституції України. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 84–89.
6. Шевчук С. Узгодженість практики ЄСПЛ та Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4–5. С. 122–130.
7. Синицин П. Принципи застосування рішень Європейського суду з прав людини в інтерпретаційній діяльності Конституційного Суду України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). Ч. 1. № 2. С. 52–57.
8. Case of A, B and C v. Ireland. (Application No. 25579/05), Judgement.

Strasbourg. 16 December 2010, European Court of Human Rights: URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-102332> (дата звернення 12.03.2023).

**РЯБЧЕНКО Василь,**  
аспірант  
Національний авіаційний університет

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФОРМ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ПІДПРИЄМНИЦТВО В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ**

Умовою успішного здійснення підприємницької діяльності є можливість прогнозування та оперативного усунення поточних проблем, а створення державою умов для цього є гарантуванням реалізації суб'єктивного права на підприємництво. Тому ефективність процесуальних форм захисту права на підприємництво в адміністративних судах полягає, передусім, у їх передбачуваності та оперативності. У свою чергу, зазначені категорії мають сприйматись у контексті доступу до суду та права на суд. Так, К. Ю. Резворович, опрацьовуючи проблематику захисту адміністративним судом соціальних прав, виходить з таких засад доступності правосуддя, як зокрема: реальний характер можливості звернення до суду; об'єктивність розгляду справи та ефективно поновлення порушених прав [1, с. 106].

Оперативність процесуальної форми у справах про захист права на підприємництво означає, передусім, відсутність невиправданих зволікань із прийняттям адміністративним судом процесуальних рішень та рішень по суті справи. Передбачуваність процесуальної форми означає, що вона передбачає належне застосування адміністративним судом спеціального законодавства і за рахунок цього – мінімізація випадків скасування рішень адміністративного суду у апеляційному та касаційному порядку. Недоліки законодавства про адміністративне судочинство, недостатня ефективність діяльності щодо забезпечення належного застосування адміністративним судом спеціального законодавства ускладнює доступ суб'єктів права на підприємництво до адміністративного суду.

Так, констатуєчи неправильне застосування апеляційним адміністративним судом правил вручення судових рішень (ухвала була направлена електронною поштою на адресу офіційної електронної пошти суб'єкта владних повноважень), суд касаційної інстанції звернув увагу на необхідність застосування норм Прикінцевих положень та перехідних положень КАС України, а саме застосування правил вручення судових рішень, визначених КАС України у редакції до 15.12.2017 р. Фактичними обставинами, що призвели до такої необхідності у цьому випадку, стали: не функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи на момент направлення ухвали та відсутність реєстрації суб'єкта

владних повноважень - сторони у справі у ЄСІТС. За таких обставин констатовано необхідність направлення ухвали рекомендованим листом [2]. Водночас, на наш погляд, вирішення зазначеного питання вичерпно викладено у положеннях ч. 6 ст. 251 КАС України, що фактично передбачають способи вручення судових рішень. У разі неможливості використання одного способу адміністративним судом має бути застосовано інший спосіб. У даних обставинах це могло бути тільки направлення ухвали рекомендованим листом. Вважаємо, що саме надмірна деталізація врегулювання питання способів вручення судового рішення у КАС України й призвела до невірної розуміння відповідних положень апеляційним адміністративним судом. Тому перспективним напрямом подальшого розвитку положень КАС України необхідно визначити уникнення надмірної деталізації правового регулювання, недопущення ситуації, коли одна й та ж сама ситуація врегульовується нормами КАС України різної структурної належності.

Правильне застосування адміністративним судом спеціального законодавства має важливе значення для забезпечення оперативності здійснення правосуддя. Так, вирішуючи питання про початок перебігу тримісячного строку на звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду вказав наступне. Орган, який надав надра у користування, повноважний припинити право користування надрами у випадку, передбаченому пунктом 5 частини першої статті 26 Кодексу України про надра, лише за наявності згоди на це користувача надрами. Оскільки закон пов'язує виникнення підстав, що дають позивачу як суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення позову про припинення користування надрами також і з незгодою відповідача з таким припиненням, тому саме з отриманням таких відомостей пов'язано початок перебігу строку звернення до суду. Водночас ані суд першої інстанції, ані суд апеляційної інстанції не звернули на це увагу, що призвело до значного затягування справи у зв'язку із касаційним оскарженням ухвали про повернення позовної заяви: адміністративний позов пред'явлено 09.08.2021 р., а остаточне рішення по оскарженню зазначеної ухвали прийняте судом касаційної інстанції 27.10.2022 р., тобто більше ніж через рік [3]. Вважаємо, що подібні позиції суду касаційної інстанції мають бути предметом підвищеної уваги з боку судів першої інстанції та апеляційних адміністративних судів з метою недопущення невинуватих зволікань при розгляді публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку із реалізацією права на підприємництво.

### **Список використаних джерел**

1. Резворович К. Ю. Соціальні права та їх захист адміністративним судом : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2021. 438 с.

2. Про задоволення касаційної скарги : постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18.05.2022 р. у справі № 120/1269/21-а. / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104361435> (дата звернення: 05.03.2023).

3. Про часткове задоволення касаційної скарги : постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27.10.2022 р. у справі № 380/12839/21 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106988286> (дата звернення: 05.03.2023).

**СВІДЕНКО Аліна,**  
здобувачка,  
Запорізький національний університет

## **НОВІТНІ СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ**

Питання належного рівня забезпечення реалізації прав внутрішньо переміщених осіб, нажаль, і досі залишається актуальним для нашої країни. Постійна збройна агресія російської федерації, від якої з кожним днем страждає все більше мирних осіб, змушує національний уряд вдаватися до пошуку нових інструментів у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб. При цьому, такі нововведення стосуються не тільки удосконалення нормативного регулювання, а й створення спеціалізованих інституцій, основним завданням яких є захист прав тимчасово переміщених осіб.

Так, у червні 2022 р. Кабінет Міністрів України підтримав пропозицію Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій щодо запровадження посади Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб (далі – Уповноважений) – головної посадової особи країни, яка захищає права переселенців [1]. Запровадивши посаду спеціалізованого омбудсмена у справах внутрішньо переміщених осіб, Україна визнала, що забезпечення їх прав потребує окремої уваги та є одним із пріоритетних напрямів функціональної спрямованості держави.

Уповноважений має статус заступника Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, що має логічне обґрунтування, оскільки його діяльність безпосередньо спрямована на координацію публічної політики щодо внутрішнього переміщення.

Так, до безпосередньої компетенції Уповноваженого входить: 1) здійснення заходів щодо сприяння соціальному забезпеченню внутрішньо переміщених осіб; 2) організація взаємодії з Міністерством соціальної політики для сприяння забезпеченню надання гуманітарної

допомоги; 3) організація розроблення державних програм з питань, що стосуються внутрішньо переміщених осіб та осіб, які виїхали за кордон; 5) підготовка пропозицій щодо здійснення заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; 6) інформування внутрішньо переміщених осіб про можливості працевлаштування у відповідних населених пунктах; 7) створення умов для добровільного повернення до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання внутрішньо переміщених осіб; 8) аналіз інформації про необхідність забезпечення житлом та вирішення інших питань соціального захисту внутрішньо переміщених осіб [2].

Аналіз викладених вище завдань Уповноваженого дає змогу стверджувати, що зазначена посадова особа не є повністю самостійною у своїй діяльності, оскільки її функціонування відбувається через безпосередню взаємодію з іншими суб'єктами владних повноважень зокрема: Міністерством соціальної політики, Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України тощо.

Слід звернути увагу на те, що наділяючи Уповноваженого широким спектром прав у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб, вкрай важливо на законодавчому рівні визначити його обов'язки щодо дотримання Конституції України та інших нормативно-правових актів, а також обов'язку у своїй діяльності керуватися принципом пріоритетності прав внутрішньо переміщених осіб.

Станом на теперішній час єдиним контролюючим важелем для Уповноваженого є Кабінет Міністрів України, якому Уповноважений має подавати інформацію про становище внутрішньо переміщених не рідше одного разу на місяць [2]. Водночас, видається необхідним заповнити прогалину у нормативному регулюванні щодо оцінки ефективності діяльності Уповноваженого шляхом через обов'язкове звітування про результати діяльності перед Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Таким чином, було встановлено, що Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб є головною посадовою особою держави, діяльність якої спрямована на захист внутрішньо переміщених осіб та створення умов для належної реалізації їх прав. З'ясовано, що здійснення повноважень Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб відбувається у тісній взаємодії з Міністерством соціальної політики, Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України. Водночас, звернено увагу на необхідність нормативного закріплення переліку обов'язків Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб, у тому числі обов'язку звітувати про результати своєї діяльності перед Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій



### **Список використаних джерел**

1. Уряд створив посаду Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб. *Урядовий портал* : офіційний вебсайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 12.03.2023).

2. Деякі питання захисту прав депортованих та внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.2022 р. № 740. *Верховна Рада України. Законодавство* : офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.03.2023).

**СОКОЛЕНКО Денис,**

*аспірант,*

*Запорізький національний університет*

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВИЛ ПАРКУВАННЯ ТА СТОЯНКИ АВТОМОБІЛЬНИХ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ПІД ЧАС ВІЙНИ**

Вторгнення російських військ на територію України почався з обстрілів міст нашої держави. Підступне застосування ворогом ракет по цивільній інфраструктурі спричиняє небувалі за розмірами руйнування житлового фонду та інших будівель міст. Під ліквідації наслідків ворожих атак у співробітників відповідних служб виникають труднощі, адже двори та під'їзди до будівель заставлені хаотично транспортними засобами, тому витрачається багато часу і сил на розчищення підходів для ліквідації пожежі або завалів. У таких ситуаціях кожна мить має важливе значення для порятунку життів.

У листопаді 2022 р. міська рада міста Дніпро почала боротьбу з стихійним паркуванням біля будинків. Так, відповідне рішення ухвалили на відповідній сесії міської ради, за новими правилами забороняється залишати транспортні засоби на дворових територіях біля входів до під'їздів будинків, стадіонів, дитячих та спортивних майданчиків, а також у зонах зелених насаджень.

Проблема викликана масовими переїздами людей з місць ведення бойових дій, вже зараз переповнені двори, і використовуються ті зони, де зовсім неможливо буде встановлення автомобілів. Тобто автомобілі вже стоять там, де дерева ростуть і зелені насадження. Для цього міська рада визначила, що паркування та стоянка транспортних засобів у дворових територіях забороняється безпосередньо та біля: входів до під'їздів житлових будинків, стадіонів, дитячих та спортивних майданчиків, зон зелених насаджень та в інших місцях, які не призначені для руху та паркування транспортних засобів.

Заборона на стоянку автомобілів, зокрема діє: у місцях, де заборонена зупинка (в тому числі на естакадах, мостах, шляхопроводах і під ними, у

тунелях, на трамвайних коліях); у місцях, де транспортний засіб, що стоїть, зробить неможливим рух інших транспортних засобів або створить перешкоду для руху пішоходів; біля бульвару або розділювальної смуги; другим рядом уздовж вже запаркованих машин на проїзній частині; на тротуарі, крім випадків, якщо для руху пішоходів залишається прохід не вужче 2 метрів або встановлено відповідний дорожній знак; на газонах; у зоні дії знаків «Зупинка заборонена», «Стоянка заборонена».

Паркуючи авто, водії також мають пам'ятати про визначені дистанції. Не слід запарковувати авто ближче ніж: 5 м до контейнерів для збирання побутових відходів; 10 м до виїзду з прилеглої території, перехрестя, пішохідного переходу, місця виконання дорожніх робіт.

Відповідно до Правил майданчики для паркування повинні відповідати нормам та стандартам у сфері благоустрою населених пунктів. Мінімальна відстань від дитячого майданчика до стоянки визначена Державними санітарними правилами планування та забудови населених пунктів, затвердженими наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.1996 р. № 173, і становить не менше ніж 20 м.

Контроль за виконанням Правил здійснює уповноважений підрозділ Національної поліції у частині забезпечення безпеки дорожнього руху та посадові особи виконавчого органу сільської, селищної, міської ради у частині контролю за станом благоустрою, інспектори з паркування у частині контролю за дотриманням правил паркування.

Якщо порушник не реагує на прохання прибрати авто з дитячого майданчика, варто звернутися до уповноважених органів, які зможуть притягти порушника до відповідальності. Адміністративна комісія при виконавчому комітеті місцевої ради – за порушення правил благоустрою (ст. 152 КУпАП), поліція (якщо авто на майданчику перешкоджає руху пішоходів, або заїхало на газон) – за порушення правил стоянки (ст. 122 КУпАП).

Отже, враховуючи складність ситуації, необхідно не забувати і про моральний аспект цього питання. Підвищення або впровадження більш жорстких правил.

### **Список використаних джерел**

1. Статистика ДТП в Україні / Національна поліція. URL: <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/> (дата звернення: 12.03.2023).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
3. Штрафуватимуть за неоплачене паркування у Києві швидше. URL: [https://biz.ligazakon.net/uk/news/203429\\_shtrafovati-za-neoplachennuyu-parkovku-v-kieve-budut-bystree](https://biz.ligazakon.net/uk/news/203429_shtrafovati-za-neoplachennuyu-parkovku-v-kieve-budut-bystree) (дата звернення: 12.03.2023).

**СОЛОМАХА Артем,**

*к.ю.н., доц.,*

*доцент кафедри адміністративного права та процесу,*

*Навчально-науковий інститут права*

*Київського національного університету*

*імені Тараса Шевченка*

## **ВПЛИВ ВИКЛИКІВ ВОЄННОГО ЧАСУ НА СФЕРУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

В умовах сьогодення не можна не відзначити вплив викликів воєнного часу на сферу адміністративних послуг в Україні. Адже надання адміністративних послуг залишається важливим завданням, навіть у воєнний час. Як і в мирний час, люди народжуються, помирають й одружуються, потребують документів для підтвердження особи і т. д.

Більше того, у зв'язку з подіями воєнного часу попит на деякі види адміністративних послуг щоденно зростає. Так, приміром, через зростання вимушеної міграції необхідні відповідні види обліку та захисту внутрішньо переміщених осіб. Зростає актуальність соціального супроводу інших громадян, які потрапили у складні життєві обставини, збереження соціальної допомоги особам, які отримували її до війни. Ці та інші адміністративні послуги сьогодні неабияк необхідні.

Разом із тим війна вплинула як на особливості функціонування сфери адміністративних послуг, так і на коло суб'єктів їх отримання, а також безпосередньо перелік адміністративних послуг.

Так, зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру» від 28.02.2022 р. № 165 [0] зупинила строки надання, крім строків надання адміністративних послуг у сферах державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації актів цивільного стану, суб'єктами (особами), що провадять діяльність під час воєнного стану, адміністративних послуг суб'єктами їх надання та строки видачі дозвільними органами документів дозвільного характеру на час воєнного стану в Україні та протягом місяця після його скасування. Згодом у березні 2022 р. постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» від 06.03.2022 р. № 209 [2], було встановлено особливості проведення реєстраційних дій. Так, на територіях, де не ведуться бойові дії, центри надання адміністративних послуг (далі - ЦНАП) працюють у повному обсязі та надають усі необхідні послуги. Щодо тих ЦНАП громадах, на територіях яких ведуться бойові дії, Верховна Рада 24.03.2022 р. внесла відповідні зміни до законодавства та прийняла Закон

України «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» [3], який передбачає, що центральна влада у цих громадах може визначати особливості надання адміністративних та інших публічних послуг. Крім того, через центри надання адміністративних послуг у громадах на території яких ведуться бойові дії надаються всі адміністративні послуги, які на цій території надаються безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг.

Крім того, як слушно зазначається у наукових колах [4, с. 34], наразі змінено порядок та умови надання окремих адміністративних послуг. Наприклад, на період дії воєнного стану Міністерством юстиції України запроваджено особливий порядок державної реєстрації народження, укладення шлюбу та смерті. За загальним правилом, передбаченим Правилами державної реєстрації актів цивільного стану в Україні державна реєстрація народження проводиться органами державної реєстрації актів цивільного стану за місцем народження дитини або за місцем проживання її батьків чи одного з них. Однак під час воєнного стану, відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я «Про забезпечення реєстрації новонародженої дитини в умовах воєнного стану» від 04.03.2022 р. № 407 [4], вона може здійснюватися будь-яким органом Державної реєстрації актів цивільного стану (далі – ДРАЦС) незалежно від місця народження дитини. Якщо доступ до реєстру ДРАЦСГ тимчасово відсутній, то актовий запис цивільного стану складається у паперовій формі. Факт реєстрації шлюбу, якщо один із наречених є військовослужбовцем/поліцейським/лікарем, також може засвідчуватися актом про укладення шлюбу, який складається безпосереднім командиром (керівником) військовослужбовця та скріплюється гербовою печаткою відповідного органу (військового формування) або керівником закладу охорони здоров'я, в якому перебувають або працюють один чи обоє наречених, та скріплюється печаткою (за наявності) цього закладу. Акт може складатися в присутності обох чи одного з наречених з використанням доступних засобів відеозв'язку з тим із них, хто відсутній, за участю двох свідків. Такий акт може передаватися (надсилатися) безпосередньо до відділу державної реєстрації актів цивільного стану або до територіального органу Міністерства юстиції, які провадять діяльність під час воєнного стану. Відомості, відсутні в актовому записі про шлюб, можуть бути внесені до нього після припинення чи скасування воєнного стану у визначеному законодавством порядку.

Крім того, у зв'язку із повномасштабним вторгненням РФ на територію України зміни зазнало коло осіб, які мають право на допомогу для внутрішньо переміщених осіб. Так, Кабінет Міністрів України 20.03.2022 р. постановою № 332 затвердив новий «Порядок надання допомоги на

проживання внутрішньо переміщеним особам» [6]. Відповідно до вищезазначеного порядку надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам допомога надається особам, які перемістилися з тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, а також території адміністративно-територіальної одиниці, де проводяться бойові дії та яка визначена в переліку, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 р. № 204 [7]. Для того щоби отримати допомогу, особі необхідно стати на облік як внутрішньо переміщена особа та отримати відповідну довідку, а також подати заяву на отримання допомоги на проживання.

Під впливом умов воєнного часу зазнав змін також перелік адміністративних послуг. Так, приміром, громадяни, чиї приватні житлові будинки, квартири були зруйновані, можуть отримати компенсацію від держави за пошкоджене майно. Ще одне з нововведень - компенсація за розміщення переселенців. Якщо власник або наймач житла безоплатно поселили до себе вимушених переселенців, вони мають право на відшкодування від держави. Для цього треба подати заяву через додаток «Дія» або у ЦНАП [9]. Відповідний закон було прийнято 23.02.2023 р. [10].

Що ж до якості надання адміністративних послуг, то передусім варто відзначити проблему значної тривалості. Адже, на жаль, зараз на території усієї України не діють законодавчі вимоги щодо терміну надання адміністративних послуг. Як показують результати опитування громадян, які скористались адміністративними послугами найважливішим з усіх критеріїв оцінки якості для них є тривалість справи [8].

Таким чином, під впливом різних викликів воєнного часу сфера адміністративних послуг в Україні зазначала суттєвих змін. Війна негативно вплинула на функціонування центрів надання адміністративних послуг, перешкоджаючи їх діяльності на окупованих територіях, а також територіях, де ведуться бойові дії. Терміни надання та, відповідно, отримання адміністративних послуг, значно зросли, що свідчить про зниження якості надання адміністративних послуг за критерієм тривалості надання/отримання. У той же час, повномасштабне вторгнення РФ на територію нашої держави спонукало владу до розширення кола суб'єктів отримання адміністративних послуг, а такої переліку адміністративних послуг.

### **Список використаних джерел**

1. Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 165. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

2. Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах

воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 № 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

3. Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану : Закон України від 24.03.2022. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI07097A> (дата звернення: 12.03.2023).

4. Про забезпечення реєстрації новонародженої дитини в умовах воєнного стану : наказ Міністерства охорони здоров'я від 04.03.2022 р. № 407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0293-22#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

5. Коваленко Л. П. Захист права на адміністративні послуги в умовах воєнного стану. *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи* : зб. тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини (м. Харків, 4 груд. 2022 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 33–35.

6. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 р. № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

7. Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми «єПідтримка» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 р. № 204-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/204-2022-%D1%80#n9> (дата звернення: 12.03.2023).

8. Якість надання адміністративних послуг в Україні: думка громадян, оцінка фахівців та зміни за 5 років / Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: <https://v.gd/dp2yYd> (дата звернення: 12.03.2023).

9. У Центрі надання адмінпослуг приймають заявки на відшкодування збитків за пошкоджене чи знищене майно. URL: <https://zp.gov.ua/ru/articles/item/13381/u-miskih-centrah-nadannya-adminpomogi-zyavilasya-nova-posluga-> (дата звернення: 12.03.2023).

10. Рада ухвалила Закон про компенсацію за зруйноване та пошкоджене майно. URL: [https://biz.ligazakon.net/news/217687\\_rada-ukhvalila-zakon-pro-kompensatsyu-za-zruynovane-ta-poshkodzhene-mayno](https://biz.ligazakon.net/news/217687_rada-ukhvalila-zakon-pro-kompensatsyu-za-zruynovane-ta-poshkodzhene-mayno) (дата звернення: 12.03.2023).

**СОПІЛКО Ірина,**  
д.ю.н., проф.,  
керівниця апарату НКРЗУ

## ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ В ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

24 лютого 2022 р. стало роковою датою для сучасної суверенної та незалежної України. Країна-агресор російська федерація почала повномасштабне вторгнення в нашу державу. І для цього ворог застосовував і продовжує застосовувати як воєнні (конвенційні), так й інші методики, в тому числі, засоби психологічної, інформаційної та кібервійни. Це й не є дивним, адже маніпуляції із інформацією так чи інакше впливають на нашу свідомість.

Саме тому українська інформаційна безпека постійно стикається із досить серйозними загрозами: ворог активно веде пропаганду, розповсюджує фейки тощо задля досягнення своїх підступних намірів. Отже, інформація є справжнім стратегічним інструментом перемоги. А тому й інформаційна безпека держави має бути забезпечена на належному рівні, що можливе, в першу чергу, саме шляхом застосування дієвих правових механізмів.

Щодо розуміння самого терміна «інформаційна безпека», то єдиного визначення немає. Наприклад, Оксфордський словник під нею розуміє способи захисту інформації, в тому числі електронних даних, від нелегального (без дозволу) перегляду та загалом використання [1].

Національний інститут стандартів і технологій (NIST), що діє в межах Міністерства торгівля США надає більш детальне визначення даного концепту як захисту самої інформації, а також інформаційних систем від несанкціонованого використання та доступу, зміни, розкриття тощо, що робиться із метою забезпечити вказаним активам конфіденційності, цілісності й доступності [2].

На нашу думку, найбільш вдалим є визначення, надане інформаційній безпеці А. Т. Тунгалом. Вона є проявом захисту інформації від несанкціонованого доступу, а також, як ключовий елемент управління інформаційними ризиками, має на меті недопущення надання неавторизованого доступу до даних, а разом з тим – їх застосування, розголошення, зміну без належного на те дозволу. У разі ж неможливості запобігти вказаному, відповідні спеціалісти з інформаційної безпеки зможуть зменшити рівень негативного впливу від його наслідків. Зазначені програми та методики здійснюються з урахуванням трьох принципів - захист цілісності, доступності та конфіденційності інформації [3]. Дане визначення, на нашу думку, адже надає нам чітке розуміння завдань та методів інфобезпеки як системного утворення.

Розуміючи загальну суть інформаційної безпеки, варто дослідити нормативно-правові аспекти її розуміння та функціонування. Ще 9 років тому до Верховної Ради було внесено законопроект № 4949 «Про засади інформаційної безпеки України: проект Закону України» (від 28.05.2014 р.), відповідно до якого саме «стан захищеності життєво важливих інтересів

людини і громадянина, суспільства і держави, при якому запобігається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність та недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій» вважається тим, що ми називаємо інформаційною безпекою держави [4]. Даний документ так і залишився проектом, але є й інші.

Так, варто зазначити, що згідно зі Стратегією інформаційної безпеки, яку було прийнято 28.12.2021 р. відповідно до Указу Президента № 685/2021 про введення в дію рішення РНБО від 15.10.2021 р. «Про Стратегію інформаційної безпеки», інформаційну безпеку України слід вважати елементом національної безпеки нашої держави. Вона являє собою «стан захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, інших життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави...». Саме за такого стану якісно забезпечуються конституційні права і свободи кожного щодо отримання, використання, розповсюдження та подібних дій із інформацією. Також у вказаному випадку для всіх буде забезпечено доступ до достовірних та об'єктивних даних, функціонуватиме ефективна система протидії негативним інфовпливам тощо [5].

Затверджена Стратегія визначає актуальні виклики та загрози національній безпеці України в інформаційній сфері, стратегічні цілі та завдання, спрямовані на протидію таким загрозам, захист прав осіб на інформацію та захист персональних даних.

Даний документ є спробою досить якісного правового врегулювання відповідного питання. Стратегія логічно поділена на 5 частин та включає в себе загальні положення, аналіз загроз та викликів у галузі інформаційної безпеки, цілі та напрями реалізації, механізми відповідної реалізації та перелік очікуваних результатів. Перелік з семи стратегічних цілей задля забезпечення стійкості й взаємодії у відповідному полі включає в себе: розвиток інформаційного суспільства; усіляке сприяння розвитку української культури, укорінення відповідної громадянської ідентичності; активна та якісна боротьба із дезінформацією й інформаційним операціям ворога; розвиток та покращення рівня медіакультури та медіаграмотності українців; розробка та запровадження ефективної системи стратегічних комунікацій; забезпечення дотримання прав кожного на інформацію, свободу вираження думок тощо, а з ними - і захисту прав журналістів; інформаційна реінтеграція до загальноукраїнського інформаційного простору українців, що проживають на тимчасово окупованих територіях тощо [5].

Реалізувати зазначене мають у строк до 2025 року, тому цей документ також називають «Стратегія інформаційної безпеки – 2025» [6].

У змісті документу, на думку деяких дослідників, чітко простежується



прагнення нашої влади до посилення відповідальності за поширення дезінформації. До рокового ранку 24 лютого 2022 р. подібне логічно б викликало занепокоєння у поборників цифрових прав, які побоювалися можливості неврахування можновладцями принципу пропорційності з урахуванням суспільної небезпеки відповідних діянь, а з тим - і обмеження свободи вираження поглядів [6]. Тим не менш, вже більше року наша країна потерпає від зухвалих дій країни-агресора, який постійно проводить акції з розповсюдження дезінформації, намагається насадити нашому суспільству свої агресивні реваншистські ідеї, а тому, на нашу думку, «суворість» положень Стратегії у вказаному аспекті є актуальною та необхідною.

Варто також навести думку І. Б. Котерліна, який аналізує і саму Стратегію, і загальний стан інформаційної безпеки в нашій державі. Він зазначає, що має місце зміна акцентів у бік звуження прав людини, що викликано необхідністю протидіяти загрозам в умовах війни, яку веде росія проти нас. І. Б. Котерлін наголошує, що наразі можна спостерігається обмеження конституційних інформаційних прав, серед яких право на таємницю листування і подібне (ст. 31 Основного закону України); невтручання в особисте життя людей (ст. 32); свободу поглядів (ст. 34); володіння і розпорядження своєю власністю (ст. 41). Дослідник пояснює такий стан речей неможливістю забезпечення якісного захисту від свавілля країни-агресора тим, хто проживає на українських територіях [7, с. 153].

Варто згадати про те, що інформаційна безпека України є елементом безпеки національної, в контексті чого потребує зазначення й Стратегія національної безпеки України, введена в дію 14.09.2020 р.) Указом президента № 392/2020. Окрім захисту осіб, суспільства та держави в цілому від правопорушень до пріоритетних завдань дана Стратегія також відносить покращення спроможності національної системи кібербезпеки (вона, у свою чергу, є елементом інформаційної безпеки – *прим. автора*) й забезпечення, окрім іншого, для кожного отримання повної, достовірної превентивної інформації щодо ситуації в Україні та світі [8].

Отже, сьогодні наша держава Україна не тільки дієво протидіє агресивним діям в ході зухвалою та підступного повномасштабного вторгнення Російської Федерації, але й цілеспрямовано йде по шляху до перемоги на всіх фронтах, у тому числі інформаційному. Роль інформаційної безпеки є вкрай важливою, адже саме вона забезпечує захист доступності, конфіденційності, цілісності комп'ютерних систем й інформації кожного з нас, та взагалі всієї держави в цілому.

Ворог постійно впроваджує нові пропагандистські методики, розповсюджує фейкові новини та дезінформацію тощо. Все це необхідно йому, щоб посіяти страх серед нашого населення, насадити йому зневіру, дестабілізувати політичну та соціально-економічну ситуацію. Але саме завдяки підтримці на належному рівні інформаційної безпеки нашою

владою та інформаційна зброя, яку застосовує ворог, не діє, або діє зовсім не так, як він на те сподівався.

Україна активно працює в усіх напрямках задля покращення рівня інфобезпеки. Впроваджуються нові дієві практики, розробляється більш досконале законодавство. Тим не менш, та нормативно-правова база, що є станом на сьогодні, має відчутні недоліки, простежується й брак якісних доктринальних праць у сфері забезпечення інформаційної безпеки країни. А тому розробка нових та вдосконалення вже існуючих нормативно-правових документів у галузі забезпечення інформаційної безпеки разом із захистом національного інформаційного простору є одними з найважливіших завдань можновладців на сьогодні.

Сьогодні в нашій державі вже запроваджено нові Стратегії національної, інформаційної та кібернетичної безпеки, але такий регулятивний масив не є достатнім з урахуванням постійного агресивного ворожого впливу в українському інформаційному полі. А тому законотворцям слід кооперувати як з юристами-практиками, так і з технічними спеціалістами, і, що особливо важливо представниками академічних кіл. Саме в такому ключі вбачається найбільш дієвою розробка якісного і відповідного сучасним викликам законодавства у сфері інформаційної безпеки.

Окремо зауважимо на важливості розвитку діалогу з Євросоюзом щодо забезпечення інформаційної безпеки, особливо з урахуванням європейського політичного вектору розвитку нашої країни. ЄС вже має дієву практику щодо забезпечення інформаційної безпеки, тому й Україні варто застосувати позитивний досвід Союзу у національній законотворчій діяльності.

Значна увага має також бути приділена загальному міжнародному співробітництву у відповідному полі, адже інфобезпека це не тільки національний аспект, але й міжнародний. Плідна кооперація у глобальному інформаційному просторі буде корисна всім акторам на міжнародній арені, адже виявлення можливих загроз у інформаційному полі та скоріше на них реагування буде відбуватися значно оперативніше.

### **Список використаних джерел**

1. Information-security noun – Definition, pictures, pronunciation and usage notes. *Oxford Learner's Dictionaries*. URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/information-security> (дата звернення: 07.03.2023).

2. Information security – Glossary. NIST Computer Security Resource Center. URL: [https://csrc.nist.gov/glossary/term/information\\_security](https://csrc.nist.gov/glossary/term/information_security) (дата звернення: 07.03.2023).

3. Tunggal A. T. What is Information Security? Third-Party Risk and Attack Surface Management Software – UpGuard. URL: <https://www.upguard.com/blog/information-security> (дата звернення: 07.03.2023).

22.12.2022).

4. Про засади інформаційної безпеки України : проєкт Закону України від 28.05.2014 р. № 4949. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JG3TH00A>

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 р. «Про Стратегію інформаційної безпеки»: Указ Президента України; Стратегія від 28.12.2021 № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#n14> (дата звернення: 07.03.2023).

6. Стратегію інформаційної безпеки-2025 прийнято: що зміниться у сфері цифрових прав? – Лабораторія цифрової безпеки. Лабораторія цифрової безпеки – Захищаємо громадянське суспільство. URL: <https://dslua.org/publications/stratēhiiu-informatsiynoi-bezpeky-2025-pryuniato-shcho-zminytsia-u-sferi-tsyfrovuykh-prav/> (дата звернення: 02.03.2022).

7. Котерлін І. Б. Інформаційна безпека в умовах воєнного стану у аспекті забезпечення інформаційних прав та свобод. актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022. № 1. С. 150–155. URL: [http://apnl.dnu.in.ua/1\\_2022/25.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/1_2022/25.pdf) (дата звернення: 02.03.2022).

8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 07.03.2023).

**ТИМОШЕНКО Валерія,**  
аспірантка юридичного факультету,  
Запорізький національний університет

## **ДЖЕРЕЛА ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Джерела права як об'єкт вивчення є основою не тільки загальної теорії права, а й усієї юридичної науки, тому актуальність та необхідність їх дослідження важко переоцінити. Що стосується системи законодавства, то її можна розглядати у широкому та вузькому розуміннях – як сукупність усіх юридично закріплених норм(у широкому розумінні) та як сукупність законодавчих актів (у вузькому розумінні). Варто зазначити, що систему законодавства та систему джерел в адміністративному судочинстві варто розглядати як частину та загальне, де частиною є, звісно, система законодавства, а загальне – весь спектр джерел права в адміністративному судочинстві, котрий не обмежується лише законодавством. Так, дослідження законодавчого закріплення джерел

права в адміністративному судочинстві, аналіз нормативно закріпленого законодавства про адміністративне судочинство виступає базисом для подальших наукових розробок відповідному напрямку дослідження.

Дослідженню проблематики джерел права, законодавства у сфері адміністративного судочинства присвятили свої роботи В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Е. Ф. Демський, І. П. Голосніченко, М. К. Гримич, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, Р. В. Миронюк, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, С. М. Кушнір, А. А. Шарая та ін

Функціональна роль адміністративного судочинства окремо зафіксована в ч. 5 ст. 125 Конституції України «з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди» [1]. Так, проблематика дослідження закріплення джерел адміністративного судочинства пов'язана також із підвищенням ролі останнього. Дійсно, людина, як найцінніший елемент суспільства, в аспекті забезпечення прав і свобод людини і громадянина має бути на достатньому рівні захищена від можливих проявів свавілля публічної влади. З цим, переважно, пов'язані процеси реформування адміністративного судочинства та судові реформування.

Повертаючись до дослідження частини та загального, варто зазначити, що систему законодавства (частину джерел адміністративного судочинства), як і у багатьох галузях та підгалузях права, складають Конституція України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України, що містять адміністративно-процесуальні правові норми [2]. Вищезазначений перелік закріплено у ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – Кас України), крім того, у відповідній статті визначено дію законодавства про адміністративне судочинство у часі. Зазвичай, у кодексах та законах, знаходить своє відображення окрема стаття, відповідно, котра має назву «законодавство про...», або «законодавство у...», або ж, «правова основа ...», або «правове регулювання у сфері ...». Це статті, що закріплюють саме систему законодавства у відповідній галузі, у яких рамках використовуються нормативно-правові акти для регулювання відповідних суспільних відносин. Коло відносин, на які поширюється дія будь-якого нормативно-правового акта, завжди відповідає предметові правового регулювання. Відповідно правове регулювання є упорядкуванням та юридичним закріпленням суспільних відносин, джерело права, у свою чергу, виступає способами зовнішнього вираження та закріплення правових норм. Прикладом може слугувати Закон України «Про державну службу», у ст. 5 якого визначено правове регулювання саме цієї сфери правовідносин, тобто, систему законодавства у цій сфері [3]. Цікавим для дослідження у різних аспектах є і набуваючий чинності Закон України «Про адміністративну процедуру, де в ч. 1 ст. 3 визначено систему законодавства про адміністративну процедуру «адміністративна

процедура визначається Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини» [4]. Цікавим є і окреме зауваження на урахуванні практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) для цих правовідносин, хоча, що стосується судочинства, то практика ЄСПЛ була визнана законодавцем джерелом права у ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [5].

У свою чергу ст. 7 КАС України визначає джерела права, які саме застосовують суди при здійсненні своїх повноважень. Так, адміністративний суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; судом застосовуються й інші правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. Відповідна стаття визначає також, що у разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акта суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України. Також суди застосовують, у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права) [2]. Узагальнюючи, нормативно закріплений перелік джерел права в ст. 7 КАС України корелює із системою законодавства, визначений у ст. 3 КАС України, проте, є ширшим.

Варто також зауважити, що багато вчених у своїх дослідженнях виділяють і «вторинні» джерела, котрі, хоча прямо і не закріплені у статтях 3, 7 КАС України, але все ж таки, виступають джерелами права в адміністративному судочинстві на котрі суд не посилається прямо, але використовує як підґрунтя для прийняття рішень. Так, О. В. Константий визначає, що «вторинними» джерелами права в адміністративному судочинстві є: судові прецеденти у формі правових висновків (юридичних позицій) щодо застосування норм цієї галузі права, які визначаються в постановках Верховного Суду, рішеннях, висновках, ухвалах Конституційного Суду України, рішеннях ЄСПЛ, а також резолютивні частини рішень Конституційного Суду України; рекомендації авторитетних міжнародних (європейських) організацій, членом (учасником) яких є Україна, насамперед органів Ради Європи, які містять «стандарти» ефективного судового захисту прав або свобод особи у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації (європейські стандарти адміністративної юстиції) [6]. Також до джерел права адміністративного судочинства відносять «м'яке право», правова доктрина, правовий звичай.

Таким чином, система законодавства, закріплена у ст. 3 КАС України виступає «частиною до загального» щодо джерел права, закріплених у ст. 7 КАС України. Джерела права, у свою чергу, поділяються на основні – закріплені нормативно, «вторинні», що витікають зі змісту правовідносин та додаткові, що застосовуються в адміністративному судочинстві опосередковано. Чітка унормованість питання джерел адміністративного судочинства, у тому числі, законодавства у відповідній сфері суспільних відносин, є обґрунтованою необхідністю, адже, як було зазначено, джерела та законодавство виступають основою адміністративного судочинства, як і будь-якої іншої галузі чи підгалузі права. Відповідне дослідження дозволяє зробити висновки, що і законодавство, і джерела права є багаторівневим комплексом нормативних приписів, котрі виступають гарантією прав і свобод людини і громадянина, закріпленому конституційному принципу гуманізму, адже людина є головною цінністю, що підтверджує зміст і спрямованість діяльності держави.

### **Список використаних джерел**

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254-к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 05.03.2023).
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07. 2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 06.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>. (дата звернення: 05.03.2023).
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. (дата звернення 04.03.2023).
4. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. Дата набуття чинності: 15.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Дата оновлення: 02.12.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення 04.03.2023).
6. Константи́й О. В. «Вторинні» джерела права адміністративного судочинства України. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2019. № 5. С. 59–62

**ТИМОШЕНКО Ярослав,**  
аспірант юридичного факультету,  
Запорізький національний університет

## **АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПРИНЦИПУ ПОЛІТИЧНОЇ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ**

Нормативне закріплення принципів є основоположним вектором їх правозастосування, адже окремі різновиди принципів можуть стосуватись лише специфічної сфері правовідносин, тому належне їх закріпленні у відповідних нормативно-правових актах є вкрай необхідним. Так, принцип політичної неупередженості не виступає загальноправовим принципом, а є саме специфічним принципом, що у даному контексті застосовується до сфери службового права. Так, питання принципів службового права є недостатньо дослідженим розділом правової науки, це більшою мірою пов'язано зі становленням службового права як підгалузі адміністративного права, розвитком наукових підходів до публічно-службової сфери.

Окремим аспектам проблематики службового права присвячені роботи Т. Аніщенко, Т. Коломоєць, М. Титаренко, Ю. Буланової, В. Галай, В. Столбового, В. Колпакова, С. Кушніра, Б. Коваленко, М. Лученко, О. Мілієнко та ін.

Так, відповідно до ст. 15 Конституції України, визначено, що «держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України», крім того, декілька статей Конституції України наголошують на недискримінації людини і громадянина щодо політичних поглядів. Водночас, специфіка правовідносин службового права, а саме окремих видів публічної служби зумовлює необхідність в обмеженні права на свободу вираження своїх політичних поглядів. Не вдаючись, до окреслення чітких меж поняття публічної служби, зауважуючи на існуванні розмежування політичних та службових посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування, перейдемо до аналізу саме нормативного закріплення принципу політичної неупередженості.

Так, почнемо із загального нормативно-правового акта, що стосується публічної служби та її окремих різновидів, це Закон України «Про запобігання корупції», ст. 40 якого має назву «Політична нейтральність». Так, вищезагадана стаття визначає, що особи, зазначені у п. 1, підпункті «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, при чому, положення цієї статті не поширюється на виборних осіб, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України та осіб, які обіймають політичні посади. Отже, ми бачимо норму, що звужує права людини і громадянина щодо вираження політичних поглядів у сфері виконання ним функцій держави або місцевого самоврядування, а також, осіб, що прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме: при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-

якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків [2].

Щодо Закону України «Про державну службу», то принцип політичної неупередженості, нейтральності, закріплено у п. 8 ст. 4 вищезазначеного Закону, а також, деталізовано у ст. 10 відповідного Закону. Так, принцип політичної неупередженості – «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків» [3]. Крім того, державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань; не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей. Також, державний службовець не має права: бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії; обіймати посади в керівних органах політичної партії; суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями; у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях; державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках та агітації [3].

Що ж стосується інших законодавчих актів, то, наприклад, Закон України «Про дипломатичну службу» у ст. 4 відсилає щодо інших принципів до Закону України «Про державну службу», прямого закріпленого припису щодо політичної нейтральності чи неупередженості відповідний Закон не містить. Крім цього, Закон України «Про запобігання корупції» відносить до кола осіб, що зобов'язані дотримуватись принципу політичної нейтральності, й посадових і службових осіб дипломатичної служби. Також, що стосується, наприклад, військової служби, то у Законі України «Про військовий обов'язок та військову службу» з приводу принципу політичної нейтральності немає відповідно закріплених норм, але, знову ж таки, Закон України «Про запобігання корупції», визначає коло осіб, на котрих розповсюджується принцип політичної нейтральності, це - військові посадові особи Збройних сил України, Державної служби



спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки [2]. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначає, наприклад, у ст. 8 особливості щодо несумісності із посадою, так, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не може бути членом політичної партії, мати представницький мандат [3].

Варто окремо наголосити на особливості виключень щодо певних категорій посад з необхідності дотримання принципу політичної нейтральності - на виборних осіб, осіб, які обіймають політичні посади, а також на державних службовців категорій «Б» та «В», котрі відносно категорії «А» мають більш широкий спектр прав з приводу політичної неупередженості (наприклад, можуть бути членом політичної партії).

Таким чином, спостерігається певна різношаровість, багаторівневність закріплення принципу політичної неупередженості, політичної нейтральності. Також, існують певні прогалини у нормативному закріпленні – недостатня чіткість визначення термінів та понять, адже у одних нормативних актах використовується термін «неупередженість», в інших «нейтральність». Також, досить дотично окреслюється питання щодо політичних, виборних посад, без відповідної деталізації, наприклад, щодо меж чи рамок, що є у виборної особи щодо недотримання принципу політичної неупередженості чи нейтральності. Отже, вбачається необхідність прийняття єдиного, уніфікованого акта щодо публічної служби з чітким визначенням загальних принципів щодо публічної служби в цілому, у тому числі, принципу політичної неупередженості або політичної нейтральності та особливостями їх застосування до певних видів служби.

### **Список використаних джерел**

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254-к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 03.03.2023).
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 03.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 03.03.2023).
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 02.03.2023).
4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>

(дата звернення: 02.03.2023).

5. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 23.03.1992 р. № 2232-XII. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 03.03.2023).

**ТИТАРЕНКО Марина,**  
*д-рка філософії зі спеціальності Право (PhD),  
старша викладачка кафедри конституційного  
та адміністративного права,  
Запорізький національний університет*

## **ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ**

Сучасні реалії розвитку суспільства є вкрай швидкозмінні та непередбачувані, за 3 роки відбулися глобальні зміни у світі та в усіх сферах суспільного життя.

Сьогодні приділяється велика увага питанням інформаційно-комунікативної діяльності різних державних інституцій. Комунікація змінюється під впливом різних зовнішніх та внутрішніх факторів, інформаційний потік стає більшим, змінюються та з'являються нові інформаційні технології обробки, передачі, одержання і збереження інформації.

Діяльність правоохоронних органів спрямована на створення максимально сприятливих умов для безперешкодної реалізації правових норм, суб'єктивних прав і свобод, профілактику та виявлення правопорушень з метою попередження, припинення, ліквідації їх наслідків, поновлення прав, відшкодування збитків, покарання винних. Для реалізації функцій правоохоронних органів використовуються різноманітні інформаційно-пошукові системи, бази даних, системи електронного документообігу, які знаходяться в процесі постійного вдосконалення. Сучасні інформаційні технології надають працівникам правоохоронних органів можливість отримати всебічну, багатоцільову, аналітичну та статистичну інформацію, що сприяє ефективному виконанню ними різноманітних оперативно-службових завдань.

У сучасних умовах стрімкого розвитку інформаційного суспільства, володіння, вмиле використання та поводження з актуальною інформацією стає надзвичайно важливим елементом ефективної діяльності працівників правоохоронних органів, тому їх діяльність нерозривно пов'язана з професійною організацією інформаційно-комунікативних процесів, та освоєнням і використанням сучасних інформаційних технологій, засобів та методів комунікації.

Додатково все це актуалізує питання ефективної системи комунікації між владою, правоохоронними органами та суспільством

У науковій літературі існує багато поглядів на систему комунікації у правовій сфері: соціальна комунікація як процес спілкування між людьми та іншими соціальними суб'єктами; телекомунікація або зв'язок за допомогою технічних засобів; певна система, за допомогою якої забезпечується сполучення між віддаленими об'єктами. Ю. В. Пасмор під соціально-правовою комунікацією розуміє сукупність процесів і структур, які забезпечують цілеспрямований обіг і поширення нормативно-правової інформації та правових знань у соціальному просторово-часовому континуумі.

Комунікація як взаємодія суб'єктів містить у наукових оцінках два підходи: з одного боку, вона трактується як процес спілкування, в основу якого покладений обмін інформацією (і ці погляди переважають у дослідників різних галузей), з іншого боку, у комунікації вбачають спосіб розв'язання проблемних питань, метод урегулювання стосунків, а не звичний обмін інформацією. Однак і в першому, і в другому випадках щонайменше вивченими залишаються не загальні особливості першого та другого способів правової взаємодії у практиці людських відносин, а галузеві комунікації, в яких реалізуються суб'єктивні права їх учасників.

Комунікативна діяльність є процесом передачі інформації від джерела до одержувача за допомогою певного каналу, що передбачає наявність «зворотного зв'язку», тобто отримання одним суб'єктом інформації про те, якою мірою і з якою якістю інший суб'єкт отримав, засвоїв і сприйняв відповідну інформацію, які думки вона в нього викликала.

Отже, в інформаційно-комунікативній діяльності можемо визначити наступні елементи: – суб'єкти комунікативного процесу – відправник і одержувач інформації; – засоби комунікації – код, який використовується для передачі інформації в знаковій формі (слова, картини, графіки тощо); – канали комунікації, якими передається повідомлення від одного суб'єкта до іншого суб'єкта (лист, телефон, радіо, телебачення, інтернет тощо); – предмет комунікації (певне явище, подія) і повідомлення, яке його відображає (стаття, радіопередача, телевізійний сюжет тощо); – ефекти комунікації – зміни стану суб'єктів комунікативного процесу, зміни в їхніх взаємовідносинах або в їх діях, наслідки комунікації.

У науковій літературі виділяється декілька видів інформаційно-комунікативної діяльності [2; 7; 9].

Залежно від рівня пристосування до вирішення конкретних завдань виділяють:

- універсальні, застосовувати в різних ситуаціях і на різних рівнях;
- гнучкі, що застосовуються під час вирішення різних завдань у схожих ситуаціях;
- спеціалізовані, що спрямовані на вирішення конкретного завдання;

За кількістю технологічних циклів виділяють:

– такі, що реалізують один технологічний цикл;

– реалізують декілька технологічних циклів;

За каналами комунікації:

– безпосередня комунікація (передбачають наявність безпосередньої взаємодії);

– опосередкована комунікація (технології, що будуються за допомогою електронних ЗМІ, інтернету, телефону тощо).

За метою використання: стратегічні і тактичні.

За рівнем законності: нормативні; девіантні; тіньові.

За постійністю використання: спорадичні; постійно діючі.

За рівнем використання: загальнодержавні; регіональні; місцеві.

На підставі проведеного дослідження можна стверджувати, що інформаційно-комунікативна діяльність правоохоронних органів – це сукупність процесів і суб'єктів, які забезпечують цілеспрямований збір, обіг, опрацювання і поширення нормативно-правової інформації та правових знань в умовах становлення інформаційного суспільства. Правова культура суб'єктів правової комунікації є необхідною умовою формування інформаційно-правового суспільства в Україні.

Ефективність інформаційно-комунікативної діяльності забезпечується належним рівнем чинного законодавства, розвитком національної правової системи, насамперед системи правоохоронних органів, як важливого елементу захисту прав та свобод людини і громадянина.

### Список використаних джерел

1. Макеева О. М. Поняття та сутності правової комунікації в сучасному інформаційному просторі. *Юридичний вісник*. 2017. 3(44). С. 35–41.

2. Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами України інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол : наказ МВС України від 17.08.2020 р. № 613/380/93/228/414/510/2801/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0849-20#Text> (дата звернення: 02.03.2023).

3. Петровський О. Проблемні питання формування єдиного інформаційного простору правоохоронних органів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 145–148.

4. Стратегія кібербезпеки України (2021–2025 роки). URL: [https://www.rnbo.gov.ua/files/2021/STRATEGIYA%20KYBERBEZPEKI/proekt%20strategii\\_kyberbezpeki\\_Ukr.pdf](https://www.rnbo.gov.ua/files/2021/STRATEGIYA%20KYBERBEZPEKI/proekt%20strategii_kyberbezpeki_Ukr.pdf) (дата звернення: 02.03.2023).

5. Токарська А. С. Правова комунікація: теорія і її практика. *Журнал східноєвропейського права*. 2016. № 25. С. 38–44.

6. Яблонський В. Комунікація органів державної влади України:

виклики та завдання. *Запровадження комунікації органів державної влади* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. Київ : Фенікс, 2016. 192 с.

**ФЕДОРЕНКО Євген,**  
*аспірант,*  
*Національний авіаційний університет*

## **РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ**

Формування якісного законодавства щодо забезпечення транспарентності діяльності суб'єктів кадрового забезпечення адміністративних судів передбачає усунення недоліків правового регулювання (прогалин та колізій), досягнення однозначності та передбачуваності нормативних приписів, не тільки для суб'єктів застосування відповідного законодавства, але й для суб'єктів, які є учасниками відповідних правових процедур. Передбачуваність правового регулювання є умовою позитивної оцінки системи адміністративних судів не тільки з боку громадян, але й з боку самих елементів такої системи, якими є як суб'єкти кадрового забезпечення адміністративних судів, так і самі судді. Однозначність та передбачуваність мають розглядатись не тільки як запорука відсутності непродуктивних витрат часу. Наявність неоднозначних, суперечливих норм є несумісним із вимогою доступності інформації про правову процедуру та діяльність у її межах, що є основною вимогою транспарентності.

Відповідно до п.п. 4.2.1, 4.2.3 Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021 (далі – Стратегія), до напрямів та заходів щодо зміцнення незалежності судової влади та забезпечення її підзвітності суспільству відносяться зокрема: забезпечення транспарентності роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС України) (у контексті суддівського врядування); удосконалення порядку обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя та проведення одноразового оцінювання відповідності чинних членів Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності із залученням міжнародних експертів, а також забезпечення додержання членами Вищої ради правосуддя стандартів професійної етики й доброчесності; забезпечення сприйняття суду суспільством як органу влади, діяльність якого має соціально-відповідальний характер, зокрема через посилення уваги до потреб учасників судового процесу та покращення доступу до правосуддя [1]. Водночас, останній напрям необхідно визнати справедливим не тільки

стосовно громадян як учасників судового процесу, але й - стосовно суддів як учасників передбачених законом кадрових процедур: добору, відбору, призначення, звільнення.

У юридичній літературі розкривається чимало адміністративно-правових напрямів вдосконалення законодавства щодо функціонування судової влади, які мають безпосереднє відношення до забезпечення транспарентності діяльності судової влади загалом та адміністративних судів зокрема: узгодження компетенції органів суддівського врядування (зокрема Державної судової адміністрації та Вищої ради правосуддя); розподіл повноважень щодо організації діяльності конкретних судів; комунікація органів судової влади із суспільством; розвиток правового регулювання окремих процедур кадрового забезпечення діяльності судів [2, с. 175–181, 187]. Попри висловлення відповідних пропозицій станом на 2021 рік, значні проблеми залишились.

Відповідно до ч.ч. 11-18, 20, 21 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 р. № 1798-VIII [3] Етична рада для здійснення своїх повноважень ухвалює та оприлюднює на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя обґрунтований висновок щодо відповідності кожного кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності. Водночас, висновки Етичної ради щодо відповідності або невідповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності самі по собі не мають наслідком обрання/призначення на відповідну посаду, а є лише однією з умов для розгляду цих питань компетентним органом (етапом у процедурі обрання/призначення члена Вищої ради правосуддя), тобто не зумовлюють самостійних правових наслідків [4]. У зв'язку із цим, небажаною є ситуація, за якої Етична рада та Вища рада правосуддя приймають суперечливі рішення і обидва ці рішення знаходяться у мережі Інтернет. Це не відповідає вимогам передбачуваності діяльності судової влади. Тому доцільно запровадити ознайомлення з рішенням Етичної ради лише безпосередньо зацікавлених осіб, зокрема шляхом направлення такого рішення судді, щодо якого вирішується відповідне питання.

Відповідно до законодавства ВККС України має право ухвалювати мотивоване рішення про підтвердження або непідтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді. Таке рішення є підставою для відповідної рекомендації про звільнення, тому обставини прийняття цього рішення повинні перевірятися судом лише після та разом з ухваленим рішенням ВРП за результатами такої рекомендації. Водночас, порядок оскарження таких рішень визначений у різних нормах законодавства [5]. Це ускладнює його сприйняття заінтересованим суб'єктом (суддею, щодо якого приймається відповідне рішення). Вказане стає причиною необґрунтованих позовів про оскарження зазначених рішень ВККС України. З метою мінімізації подібних ситуацій, збільшення

транспарентності роботи ВККС України доцільно запровадити обов'язок ВККС України роз'яснювати порядок подальшого оскарження у самому рішенні.

### **Список використаних джерел**

1. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 48. Ст. 2963.

2. Баєва О. І. Організаційні основи судочинства: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Приватна установа «Науково-дослідний інститут публічного права». Київ, 2021. 239 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0422U100064/> (дата звернення: 03.03.2023).

3. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. 180. Ст. 107.

4. Про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі : ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 22.02.2023 р. у справі № 990/34/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109139255> (дата звернення: 03.03.2023).

5. Про залишення апеляційної скарги без задоволення: постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.02.2022 р. у справі № 9901/39/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103133039> (дата звернення: 03.03.2023).

**ЦЬОМЕНКО Аліна,**  
*аспірантка кафедри адміністративного права та процесу,  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка*

## **ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ГРОМАДЯН НА ОСНОВІ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ**

У національному контексті розбудови системи захисту персональних даних громадян в умовах війни провідне значення мають відігравати органи влади та самоврядування. Виникнення персональних даних як категорії в адміністративному праві тісно пов'язане з ідеєю захисту приватного життя, яка в умовах розвитку інформаційного суспільства все частіше наражається на різний вид загроз. В умовах постійного розширення спектра послуг, що надаються публічним і приватним секторами, зростає автоматизована обробка інформації приватного характеру. Незважаючи на те, що комп'ютеризація несе з собою соціальні

та економічні вигоди, вона також породжує і небезпеку появи зловживання інформацією, наслідки якої можуть завдати набагато більших збитків індивіду і державі в цілому, ніж при старих методах «ручної» обробки інформації.

Саме бажання забезпечити належний рівень захисту особистості від інформаційних загроз призвело до ідеї контролю за оборотом інформації про суб'єктів персональних даних, виділивши їх у особливий вид інформації, яка потребує захисту. У цьому контексті необхідно згадати положення Закону України «Про хмарні послуги» від 17.02.2022 р. № 2075-IX який відносить до числа суб'єктів правових відносин, пов'язаних із персональними даними (система державного управління і регулювання при наданні хмарних послуг) наступні органи влади: Кабінет Міністрів України; регулятор комунікаційних послуг; центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику при наданні хмарних послуг; орган, уповноважений здійснювати контроль за дотриманням законодавства про захист персональних даних; Міністерство оборони України; Національний банк України; Центральну виборчу комісію [1]. Захист персональних даних при використанні для їх обробки технології хмарних обчислень та наданні хмарних послуг та/або послуг центру обробки даних здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про захист персональних даних» [2]. Виокремлення категорії «персональні дані» з більш загальної категорії «приватне життя», насамперед, пов'язане з поширенням автоматизованих систем обробки та зберігання інформації, насамперед комп'ютерних баз даних, до яких можливий віддалений доступ через технічні канали зв'язку. Саме ці системи, по суті, зробили революцію у питаннях структурування, зберігання та пошуку необхідних даних, створили передумови виникнення проблеми захисту конфіденційних відомостей персонального характеру [2].

Захист персональних даних під час війни є особливо важливим, оскільки конфлікт впливає не лише на сферу особистої безпеки але й приватності громадян. Власне право на захист персональних даних в умовах війни виступає елементом державної інформаційної політики. Наголосимо, що із теоретичної точки зору, інформаційна політика – це використання ресурсів публічної влади для вибору ефективних шляхів вирішення найбільш гострих проблем розвитку інформаційної сфери. Статтею 6 Закону України «Про інформацію» встановлено, що державна інформаційна політика – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації [3].

Інформаційна політика займається організацією процесів породження, розповсюдження та зберігання інформації в соціальних системах, що є досить чутливими до внутрішніх і зовнішніх інформаційних потоків. Тому такі процеси породження, розповсюдження та зберігання інформації організовуються й контролюються всіма суспільствами [4].



Важливими завданнями інформаційної політики в умовах війни та після її завершення має бути розробка ефективного публічно-правового механізму захисту персональних даних та іншої важливої інформації.

Нові підходи до забезпечення захисту персональних даних громадян відкриває система забезпечення безперервності бізнес-процесів та управління кризовими ситуаціями (скорочено латинська аббревіатура BSM – Business Continuity Management).

BSM містить алгоритми дій та рішень щодо забезпечення інформаційної безпеки та збереження даних, що здійснює зобов'язаний суб'єкт під власну відповідальність. Реалізація заходів передбачених у BSM має забезпечити безперервність управлінських процесів та здійснення управління в умовах кризових ситуацій. Механізми BSM забезпечують безпеку процесів управління в цілому, що зазначено у багатьох міжнародних, національних та галузевих стандартах. Зокрема, це ISO/IEC 27001: 2015 (система менеджменту інформаційної безпеки) [5] та ISO 22301: 2017 (безпека суспільства, системи керування неперервністю діяльності) [6]. Перший міжнародний стандарт присвячений питанням, другий стосується конкретно застосування BSM.

Пріоритетні цілі та завдання BSM залежать від масштабу та сфери діяльності. На чільне місце ставиться управління певним типом або класом взаємопов'язаних інцидентів. Серед елементів BSM можна виділити три підходи до реагування на потенційні загрози (інциденти).

По-перше, це Incident management, або управління інцидентами, охоплює цілий комплекс подій високої та середньої ймовірності виникнення – людський фактор, збій у роботі обладнання та інше. На цьому рівні шкода для системи управління порівняно невелика. Завдання та цілі incident management - забезпечити безпеку, доступність, цілісність інформації, збереження функціонування обладнання (серверів).

По-друге, це Business continuity & disaster recovery management, або управління безперервністю управління та аварійним відновленням, націлене на запобігання інцидентам, які можуть призвести до припинення роботи всієї організації або її найважливіших бізнес-процесів. Ймовірність їх невелика, але збитки можуть виявитися значними.

По-третє, це Crisis & emergency management, або управління надзвичайними (кризовими) ситуаціями, ставить своїм завданням попередження вкрай рідкісних, але катастрофічних за наслідками інцидентів: екологічні та гуманітарні катаклізми, війни, інфраструктурні руйнування у межах цілого регіону.

*Застосування механізму BSM у сфері публічного управління дозволяє здійснити підготовку управлінської системи до впливу можливих кризових явищ різного порядку та інтенсивності.* Ключовим поняттям в механізмі BSM виступає категорія «інцидент», під яким розуміють будь-яку незаплановану, раптову подію, подію, що веде до зупинки ключових, критичних процесів та функцій, повної втрати контролю

за обладнанням. У такому контексті війна повністю відповідає тлумаченню «інциденту» у розумінні згаданих міжнародних стандартів.

Вперше масштабна демонстрація потреби у застосуванні механізму BCM відбулася 12 травня 2017 р. коли комп'ютери у багатьох країнах світу зазнали атаки вірусу-шахрая WannaCry. Він шифрував файли на пристрої, а для відновлення доступу до них вимагав викуп, причому несплата протягом семи днів призводила до незворотного блокування. Шкідлива програма атакувала понад 200 країн.

Сучасним яскравим прикладом застосування механізмів BCM для забезпечення збереження критично важливої інформації та баз даних стала діяльність приватної вітчизняної компанії GigaCloud [7].

GigaCloud – це український хмарний оператор, який зберігає дані тисяч компаній та організацій. Розуміючи свою відповідальність перед клієнтами, оператор ще в січні почав розробляти business continuity plan – що робити, якщо розпочнеться повномасштабна війна та в Києві будуть бойові дії. В сучасному світі дані – це критично важлива складова більшості бізнесів, тому забезпечити їхнє збереження у форсмажорній ситуації було життєво необхідно [8]. Напочатку повномасштабної війни багато організацій та комерційних підприємств були змушені вдатися до релокейту. Окрім евакуації людей, техніки та обладнання, довелося евакуювати дані – щоб датацентри не були пошкоджені під час обстрілів, а інформація не була знищена. Так на ринку з'явилася нова послуга – remove help. Ще до війни в GigaCloud запропонували своїм клієнтам безкоштовно перенести резервні копії їхніх даних з Києва у Львів.

Важливим при цьому, що у GigaCloud є публічні та приватні хмари. У публічних, як правило, розміщує свої дані дрібний та середній бізнес. По суті, вони ділять між собою частини одного серверного обладнання. Зокрема саме в такій приватній хмарі знаходиться хмарна інфраструктура Prozorro. Цю хмару використовували для середовищ розробки та тестування, а також там було розгорнуто дві з трьох реплік файлового сховища.

Досвід та оперативність дій GigaCloud має бути розповсюджено і на діяльність органів публічної влади, що мають спиратися у своїй діяльності на широке запровадження міжнародних стандартів ISO/IEC 27001: 2015 (система менеджменту інформаційної безпеки) та ISO 22301: 2017 (безпека суспільства, системи керування неперервністю діяльності). Впровадження та застосування механізмів BCM вже сьогодні дозволило б значно скоротити розміри втрат інформації та загроз заволодіння ними сторонніми суб'єктами, що виглядає винятково перспективно для публічного сектору управління.

Особливого значення використання механізмів забезпечення безперервності управлінських процесів та здійснення управління в умовах кризових ситуацій набуває у контексті заходів захисту персональних даних громадян, різного роду баз даних та електронних реєстрів, що

виступає елементом реалізації державної інформаційної політики у цій сфері.

### Список використаних джерел

1. Про хмарні послуги : Закон України від 17.02.2022 р. № 2075-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2075-20#Text> (дата звернення 20.02.2023 р.).
2. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297–VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 49. Ст. 1604.
3. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення 20.02.2023 р.).
4. Інформаційна політика. URL: <http://volynstandart.com.ua/information-policy> (дата звернення 20.02.2023 р.).
5. ДСТУ ISO/IEC 27001:2015 Інформаційні технології. Методи захисту системи управління інформаційною безпекою. Вимоги (ISO/IEC 27001:2013. Cor 1:2014, IDT). URL: [http://online.budstandart.com.ua/catalog/doc-page?id\\_doc=66910](http://online.budstandart.com.ua/catalog/doc-page?id_doc=66910) (дата звернення 20.02.2023 р.).
6. ДСТУ EN ISO 22301:2017 Безпека суспільства. Системи керування неперервністю діяльності. Вимоги (EN ISO 22301:2014, IDT; ISO 22301:2012, IDT). URL: [http://online.budstandart.com.ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=82095](http://online.budstandart.com.ua/catalog/doc-page.html?id_doc=82095) (дата звернення 20.02.2023 р.).
7. GigaCloud. Ідеальний хмарний сервіс для бізнесу. *Офіційний сайт GigaCloud* URL: [https://gigacloud.ua/?utm\\_source=googleads&utm\\_medium=src&utm\\_campaign=brand\\_ua&utm\\_content=140197731052&utm\\_term=gigacloud&utm\\_device=c&gclid=CjwKCAiAu5agBhBzEiwAdiR5tGVZ25aJPDxhK3GCrwJfG2x5G\\_uCgzFyZwJTsxzgp7ld4jARzH8aLBoCeKoQAvD\\_BwE](https://gigacloud.ua/?utm_source=googleads&utm_medium=src&utm_campaign=brand_ua&utm_content=140197731052&utm_term=gigacloud&utm_device=c&gclid=CjwKCAiAu5agBhBzEiwAdiR5tGVZ25aJPDxhK3GCrwJfG2x5G_uCgzFyZwJTsxzgp7ld4jARzH8aLBoCeKoQAvD_BwE) (дата звернення 20.02.2023 р.).
8. Евакуація даних: як GigaCloud під обстрілами вивозив сховище даних Prozorro до Львова. *Офіційний сайт Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/06/23/688435/> (дата звернення 20.02.2023 р.).

**ЧАЛАБІЄВА Маріям,**  
к.ю.н., наукова співробітниця,  
НДІ державного будівництва  
та місцевого самоврядування НАПрН України

## ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ВІЙНИ

Процес диджиталізації та цифровізації України в межах функціонування державної платформи «Дія» суттєво змінив свій вектор

через збройну агресію з боку російської федерації. Останні роки адміністративна реформа активно здійснювалася за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Платформа та мобільний додаток «Дія» спростили процес комунікації між державною владою та населенням щодо соціально-економічних, політичних та інформаційних питань. Завдяки ефективному запровадженню концепції електронної держави та нових цифрових механізмів було досягнуто значних успіхів у сфері доступності адміністративних послуг.

Війна – стала новим викликом для усіх сфер державного управління. Завдяки функціонуванню електронних платформ, технічного забезпечення та локальної підтримки на місцях повсякчас вирішуються соціальні проблеми населення.

Глобальний прогрес у сфері цифровізації та інформатизації державних процесів обумовлений загальним вектором державної політики, який був заданий за час каденції Президента Володимира Зеленського. Завдяки його ініціативі та лобюванню концепції електронної держави, була фактично реалізована диджитал-революція в Україні.

З 24 лютого 2022 р. відбулася значна трансформація спектру представлених адміністративних послуг – додано більше десяти додаткових можливостей в межах платформи та електронного мобільного додатку «Дія». Війна представляє собою максимальне відхилення від соціально-державної норми функціонування країни, а державні онлайн платформи максимально намагаються вирішувати нагальні проблеми та ефективно компенсувати відсутність оффлайн доступу до адміністративних послуг.

З метою задоволення потреб населення були введені наступні функції в межах платформи «Дія»:

– еДокумент – спеціальний вид цифрового документу, який з'явився через збройну агресію російської федерації. Багато людей постраждали, втративши свої домівки та майно, включаючи документи – з метою спрощення ідентифікації особи був створений еДокумент. Він містить паспортні дані та РНОКПП (картку платника податків);

– Дія. TV та Дія. Радіо – хто володіє інформацією, той володіє світом – ця фраза набуває нового значення в умовах війни. Забезпечення населення об'єктивною й оперативною інформацією, та можливість супутньо розрадити громадян – все це ефективно здійснюють вищевказані функції мобільного додатку «Дія»;

– Внутрішньо переміщена особа – бойові дії викликали хвилю внутрішньої та зовнішньої міграції, задля подолання цієї проблеми та систематизації даних щодо обсягу переміщених осіб, була запроваджена ця функція. Вона працює як в межах мобільного додатку, так і на платформі. Після подання заяви, інформація автоматично

передається до реєстрів. У подальшому особа може отримати паперову довідку за місцем перебування та спеціальні виплати;

– Допомога по безробіттю – це послуга для громадян України, яка передбачає отримання фінансової допомоги людям, які втратили роботу під час війни. Функція доступна для осіб, які до війни були офіційно працевлаштовані чи були зареєстровані як фізична особа-підприємець;

– еДекларація – можливість подання звітів суб'єктами господарської діяльності. Держава намагається максимально підтримати підприємців та підприємства, бо саме вони є основою економіки України;

– Пошкоджене майно – численні руйнації об'єктів соціальної інфраструктури та домівок цивільних, тисячі загублених життів – все це наслідки російської збройної агресії. Функція «пошкоджене майно» дозволяє громадянам повідомити про обсяг завданих матеріальних збитків, щоб у подальшому отримати компенсацію;

– Донат на дрон – допомога армії стала автоматизованою та простою. Тепер кожен громадянин може посилити українську армію та зберегти життя тисячі військових просто за допомогою кліку. Можна долучитися до фінансового збору на Армію дронів, чи задонатити до фонду «Повернися живим» чи UNITED24;

– Військові облігації – альтернативна можливість допомогти своїй країні. Громадяни можуть придбати цінні папери, випущені державою в умовах воєнного стану. Це простий і ефективний спосіб підтримати економіку та армію України;

– еВорог – функція мобільного додатку, яка працює у тандемі з автоматизованим ботом. Громадяни мають змогу повідомляти про пересування військової техніки та військ окупантів. Ця інформація суттєво допомагає Збройним Силам України на шляху до нашої перемоги;

– Шеринг авто – це можливість поділитися технічним паспортом свого транспортного засобу з іншою людиною. Таким чином водій може оперативнo ввести дані щодо іншого водія його автомобіля, який користується його транспортом.

Окрім цього, державна платформа піклується про громадян, які вимушено виїхали за кордон України – по-перше, це переклад електронних документів на англійську мову (в межах міжнародного кодування); по-друге, цифрова ідентифікація на державній польській платформі «mObywatel».

Цифрова трансформація концепції електронної держави, зокрема, на основі платформи «Дія» отримала новий напрямок свого розвитку. Ворог помилково передбачав, що військова агресія загальмує майбутній ріст та перекреслить наявні досягнення України. Але сучасні виклики війни, які постали перед державним управлінням, навпаки прискорили

успішну цифровізацію країни. Інновації ефективно вирішують нагальні проблеми громадян, практично компенсуючи відсутність кадрів та тимчасову окупацію територій.

Головна мета цифровізації – скорочення відстані між населенням та державною владою. В умовах війни за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій був досягнутий максимальний результат взаємодії громадян та владних структур. Цей успіх мав місце завдяки оперативному реагуванню держави на потреби людей – були створені нові послуги, документи, реєстри, сервіси та проекти. Всі вони покликані передавати об'єктивну інформацію, спрощувати ідентифікацію людей, формувати та надавати допомогу саме тим, хто її потребує.

Головна функція державного управління – служити потребам громадян. І цифрова трансформація державних платформ згідно потреб населення це логічне продовження такого «служіння».

Головне бажання населення – це безпечна та територіально цілісна Україна. Новий характер комунікації між владою та громадянами розкрив увесь потенціал концепції електронного урядування.

Ворог був впевнений, що величезна біда спричинить провалля між керівництвом та людьми. Натомість, криза не тільки не змогла розколоти суспільство, навпаки – критична ситуація продемонструвала роботу кожної ланки управління та кожної особи в країні, мотивувавши на нові альтернативні варіанти розвитку, креативне вирішення проблем та оперативне реагування на потреби громадян. Сьогодні кожен працює на межі своїх можливостей.

Держава у смартфоні стала невід'ємною частиною самоідентифікації та позиціонування українців у світі. Вже сьогодні цей проект забезпечує прозорість та гнучкість владних рішень, простоту комунікації у форматі «влада – населення», оперативність функціонування та недискримінацію. Цифрова трансформація електронного урядування в межах платформи «Дія» – прямий доказ народоправства та панування демократії на вітчизняних теренах.

**ЧЕЧЕНКО Катерина,**  
*здобувачка третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти,  
Запорізький національний університет*

## **ПРИНЦИП ДОБРОЧЕСНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК СКЛADOVA МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТИВ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ (ДЕРЖАВНИХ) СЛУЖБОВЦІВ**

Етичні засади та моральні норми у формі загальноновстановлених правил поведінки державних службовців України розроблені та запроваджені під час реформаційних процесів, спрямованих інтеграцію

України в Європейський Союз. Зокрема, вимога до професійної поведінки державних службовці бути доброчесними була одним із фундаментальних принципів антикорупційної стратегії, яка відбувалася згідно Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 р. № 1699-VII (втратив чинність 10.07.2022). Як результат морально-етичне поняття «доброчесність» стало принципом державної служби, який реалізувався у національних нормативно-правових актах: Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII та «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 (далі – Загальні правила поведінки).

Принцип доброчесності був розроблений і впроваджений у національну правову систему України у відповідності до міжнародних та європейських правових стандартів поведінки публічних (державних) службовців.

Повною мірою вітчизняний принцип доброчесності державної служби України узгоджується із Міжнародним кодексом поведінки державних посадових осіб, що був прийнятий Резолюцією 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р. (далі – Міжнародний кодекс поведінки) [4], норми якого визначають обов'язок державних посадових осіб діяти в інтересах держави, функціонувати із повною доброчесністю, бути справедливими та неупередженими, не зловживати повноваженнями владою. Антикорупційна спрямованість окреслена у якості прямих заборон (не використовувати своє офіційне для особистої та фінансової користі; не суміщати посаду із іншою діяльністю, інформувати про колізії інтересів; відсутність права користування державними грошовими коштами, власністю, послугами або інформацією, отриманою при виконанні службових обов'язків, для здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням ними службових функцій; повідомлення відомостей про активи; неприйняття подарунків або інших знаків уваги [4] та ін. Незважаючи на те, що положення Міжнародного кодексу поведінки не містять тлумачення дефініції «доброчесність», її сутність розкривається у всіх пунктах, даючи багатогранне розуміння принципу «доброчесність» як вимоги професійної етики.

Обов'язок державного службовця бути чесним, безстороннім і ефективним і виконувати свої повноваження найкращим можливим чином, виходячи з його чи її навиків, чесності та розуміння, беручи до уваги публічні інтереси і ті обставини, що стосуються справи закріпленій у частині другій статті п'ятій Модельного кодексу поведінки для державних службовців (ч. 2 ст. 5) (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо кодексів поведінки державних службовців від 11.05.2000 р. №R (2000) 10) [5]. Звісно, що такий підхід є

універсальним та шаблонним. Проте, варто зазначити, що Україна будучи членом Ради Європи не має єдиного сталого підходу до розбудови та запровадження Кодексу поведінки державних службовців. Оскільки незважаючи на те, що існуючі Загальні правила поведінки хоча й містять досить змістовне розкриття принципу «доброчесність», тим не менш існує нагальна потреба у деталізації усіх складових елементів даного принципу, встановленні відповідальності за порушення правил та універсальності впровадження не тільки в державну службу (як один із видів публічної служби), а в усі види публічної служби.

Метою Європейського кодексу поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування 2018 р. (далі – Європейського кодексу) є пропагування чесності і непідкупності (в оригіналі англійською мовою вживається поняття «integrity») державного врядування шляхом визначення таких принципів та стандартів поведінки, яких очікують від усіх суб'єктів [2]. Аналіз положень Європейського кодексу свідчить про всеохоплюючий характер концепту доброчесності, який включає у себе усі закріплені розділом 2 «Загальні принципи» (верховенство закону, підзвітність, прозорість, повага й недискримінація, заслуги, безсторонність, конфлікти інтересів) та положення розділу III «Особливі обов'язки» спрямовані на антикорупційні засади діяльності.

Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи з публічної етики від 11 березня 2020 р. визначають обов'язок публічних (державних) службовців дотримуватися таких принципів як доброчесність (integrity) та чесність (honesty), де під принципом «доброчесність» розуміється обов'язок державних службовців під час виконання своїх повноважень чи функцій ставити обов'язки державної служби вище приватних інтересів, «чесність» для державних службовців полягає у обов'язку бути правдивими [3].

Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20.06.2022 р. № 2322-IX (набрала чинності 10.07.2022 р.) значно розширює сфери діяльності впровадження концепту «доброчесність», який за своїм правовим значенням становиться значно більшим за принцип державної служби. Формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права визначено одним із основних принципів антикорупційної політики на 2021–2025 роки. Серед багатьох цілей у контексті дослідження принципу «доброчесності» державної служби доцільно виділити наступні: 1) вжиття комплексу заходів, спрямованих на формування у публічних службовців уявлення про себе як про осіб, що служать інтересам Українського народу, а також суспільної довіри до публічного службовця як ключової підстави його перебування на посаді; 2) утвердження в суспільстві культури верховенства права, атмосфери доброчесності та нетерпимості до корупції, у тому числі засобами



соціальної реклами; 3) підвищення рівня обізнаності громадян, які усвідомлюють важливість стандартів доброчесної та етичної поведінки публічних службовців [1]. На перший погляд такі цілі здаються цілком зрозумілими та виправданими якби не довготривалі проблеми - створення доброчесної публічної служби та створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду. Саме ці питання визначалися у Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки затверджених Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 р. № 1699-VII. Проте дійсно важко однозначно сказати, що вищезазначені проблемні питання вирішені та визначена мета досягнута у повній мірі. Дійсно, українська система державного управління перетворилася на публічне адміністрування через низку законодавчих новел, проведену реформу державної служби та антикорупційну політику шляхом прийняття нових профільних законів, оновлення численних підзаконних нормативно-правових актів, запровадження різноманітних механізмів перевірки тощо.

Незважаючи на ґрунтовний підхід до розбудови ефективної системи публічної (зокрема, державної) служби, наразі вбачається відсутнім єдність підходу до розуміння та кваліфікування певних видів поведінки державних/публічних службовців на предмет її невідповідності нормам моралі та/або професійної етики через недосконалість розроблення, врахування та детального окреслення усіх характеристик та тонкощів поведінки осіб, які займають посади публічної/державної служби. З огляду на що, актуальною та нагальною потребою залишається впровадження в систему публічного адміністрування на законодавчому рівні спеціальних кодексів поведінки службовців усіх видів публічної служби (у т.ч. державної) та окремих нормативно-правових актів, які б встановлювали відповідальність за порушення правил поведінки, встановлених відповідними кодексами.

### **Список використаних джерел**

1. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20> (дата звернення 20.02.2023 р.).

2. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, ухвалений Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи 07 листопада 2008 року. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5> (дата звернення 20.02.2023 р.).

3. Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи з публічної етики прийняті 11 березня 2020 року. URL: <http://rm.coe.int/16809a59e7> (дата

звернення 20.02.2023 р.).

4. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, прийнятий Резолюцією 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text) (дата звернення 20.02.2023 р.).

5. Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 №R (2000) 10). URL: [https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf) (дата звернення 20.02.2023 р.).

**ШАРАЯ Анна,**  
д.ю.н., доц.,  
професорка кафедри конституційного  
та адміністративного права,  
Запорізький національний університет

## **АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Відповідно до чинного законодавства, Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1]. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Органи Національної поліції України наділені повноваженнями щодо застосування заходів адміністративного примусу. Основні повноваження поліції закріплені у ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», додаткові – у ст. 24. Окрім того, на нормативному рівні закріплено особливості застосування поліцейських заходів. Поліцейський захід – це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. До поліцейських заходів висуваються такі вимоги: обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та

ефективним. Поліція для виконання покладених на неї завдань вживає заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення (зокрема тут і можна вести мову про заходи адміністративного примусу) та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом. Нормативна класифікація поліцейських заходів охоплює:

– превентивні заходи (перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка і огляд; зупинення транспортного засобу; вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; проникнення до житла чи іншого володіння особи; перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; поліцейське піклування);

– заходи примусу (фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї).

Застосування зазначених заходів має ознаки адміністративно-примусової діяльності, тому чітко регламентовано чинним законодавством. 24 лютого 2022 р. Указом Президента України у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» було введено в Україні воєнний стан [2]. Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням стр. дії цих обмежень [3].

У зв'язку із введенням воєнного стану було внесено низку змін до законодавства, яке регулює застосовування заходів адміністративного примусу Національною поліцією. Зокрема, було прийнято Закон України «Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану» [4], положення якого будуть діяти тимчасово, на період введення в Україні

воєнного стану, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав проти України та 60 днів після цього.

Щодо основних змін Закону України «Про Національну поліцію», пов'язаних із введенням воєнного стану і які стосуються застосування заходів адміністративного примусу:

– під час дії воєнного стану поліція діє згідно із призначенням та специфікою діяльності з урахуванням тих обмежень прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, що визначаються відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (ч. 4 ст. 8);

– поліцейський вживає всіх можливих заходів для надання домедичної допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я; вживає заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлює особу за невпізнаним трупом; здійснює відбір біологічного матеріалу осіб та встановлює його генетичні ознаки (геномну інформацію) у випадках, передбачених законодавством (п. 14, 15 ч. 1 ст. 23);

– за письмовим запитом в установленому законом порядку безоплатно одержує від державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб державної форми власності інформацію, необхідну для виконання завдань та повноважень поліції, у тому числі стосовно військовополонених, у вигляді та у формі, що зазначені в такому запиті. Суб'єкти, яким адресовано відповідний запит, зобов'язані протягом трьох днів, а в разі неможливості - не пізніше десятиденного стр. з дня отримання запиту, надати відповідну інформацію або повідомити про причини, що перешкоджають її наданню (п. 36 ч. 1 ст. 23);

– у випадках, передбачених законом, утримує в ізоляторах тимчасового тримання осіб, затриманих за вчинення кримінальних або адміністративних правопорушень, осіб, стосовно яких як запобіжний захід застосовано тримання під вартою, осіб, підданих адміністративному арешту, а також обвинувачених і засуджених (п. 38 ч. 1 ст. 23);

– у межах визначеної законодавством компетенції здійснює розмінування, що має оперативний характер, у частині виявлення, знешкодження та знищення вибухонебезпечних предметів, щодо яких є підстави вважати, що вони є предметами, знаряддями чи засобами вчинення адміністративних або кримінальних правопорушень (п. 39 ч. 1 ст. 23);

– організовує роботу з надання, позбавлення та підтвердження допуску поліцейських до проведення спеціальних вибухотехнічних робіт (п. 40 ч. 1 ст. 23);

– здійснює адміністративний нагляд відповідно до закону (п. 46 ч. 1 ст. 23);

– у разі виникнення загрози державному суверенітету України та її територіальній цілісності, а також у ході відсічі збройної агресії проти України органи та підрозділи, що входять до системи поліції, відповідно до законодавства України беруть участь у виконанні завдань територіальної оборони, забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану у разі його оголошення на всій території України або в окремій місцевості. У ході забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану у разі його оголошення на всій території України або в окремій місцевості, виконання завдань територіальної оборони органи та підрозділи, що входять до системи поліції та дислокуються в межах Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, області, міста Києва, підпорядковуються відповідному начальнику Головного управління Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, області, місті Києві (ст. 24);

– поліцейський має право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у спосіб, який дає можливість поліцейському прочитати та зафіксувати дані, що містяться в документах, у таких випадках: 1) якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи, або самовільно залишила місце для утримання військовополонених (п. 1 ч. 1 ст. 32);

– поліцейський може зупиняти транспортні засоби у разі: 11) якщо є наявна інформація, яка свідчить про те, що водій або пасажир транспортного засобу є особою, яка самовільно залишила місце для утримання військовополонених (п. 11 ч. 1 ст. 35);

– поліція для виконання покладених на неї завдань та здійснення повноважень, визначених законом, може застосовувати такі технічні прилади, технічні засоби та спеціалізоване програмне забезпечення: 1) фото- і відеотехніку, в тому числі техніку, що працює в автоматичному режимі, технічні прилади та технічні засоби з виявлення та/або фіксації правопорушень; 2) технічні прилади та технічні засоби з виявлення радіаційних, хімічних, біологічних та ядерних загроз; 3) безпілотні літальні апарати та спеціальні технічні засоби протидії їх застосуванню; 4) спеціальні технічні засоби перевірки на наявність стану алкогольного сп'яніння; 5) спеціалізоване програмне забезпечення для здійснення аналітичної обробки фото- і відеоінформації, у тому числі для встановлення осіб та номерних знаків транспортних засобів (ст. 40);

– під час дії воєнного стану, у разі необхідності відбиття нападу, що загрожує життю чи здоров'ю поліцейського або іншої особи, а також усунення небезпеки у стані крайньої необхідності або при затриманні особи, яка вчинила правопорушення та/або чинить опір поліцейському,

поліцейський має право використати підручні засоби (ч. 5 ст. 42);

– під час дії воєнного стану поліцейський має право застосовувати заходи примусу, стосовно осіб, які беруть участь у збройній агресії проти України, без врахування вимог та заборон, передбачених ст. 43, ч. 4 та 5 ст. 45, а також ч. 9 ст. 46 (ч. 9 ст. 42);

– під час дії воєнного стану у разі застосування поліцейським заходу примусу передбаченого ст. 42 стосовно осіб, які здійснюють агресію проти України, та завдання зазначеним особам тілесних ушкоджень, каліцтва, застосування вогнепальної зброї, за наявності можливості, з урахуванням подій на відповідній території, поліцейський усно або за допомогою засобів комунікаційного зв'язку повідомляє свого безпосереднього керівника, який у разі необхідності за можливості повідомляє центральний орган управління поліції та відповідного прокурора (ч. 10 ст. 42).

Таким чином, можемо спостерігати відповідну, належну реакцію держави на унормування правил застосування заходів адміністративного примусу Національною поліцією України в умовах воєнного стану задля забезпечення громадської безпеки і порядку, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав проти України.

### **Список використаних джерел**

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення 20.02.2023 р.).

2. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення 20.02.2023 р.).

3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 20.02.2023 р.).

4. «Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції, у тому числі під час дії воєнного стану»: Закон України від 15.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2123-20#n6> (дата звернення 20.02.2023 р.).

**ШЕВЯКОВ Максим,**

*старший викладач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності,  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

## ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ПІД ЧАС ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Перш за все, поліція – орган державної влади, який безпосереднього займається профілактикою деліктів, у тому числі у сфері громадського порядку, також не менш важливою задачею професії є охорона прав і свобод людини. Тобто найбільша цінність в діяльності поліцейського – людина та її безпечне перебування в суспільстві. Для цього поліцейські з кожного куточка країни витрачають безліч сил для того, щоб налагодити порядок, забезпечити добробут та безпеку в громадськості. Як чудово розуміти, що є люди, які віддаються своїй роботі на максимум, вкладають частинку себе, щоб зменшити рівень правопорушень, а в результаті цього – підвищити рівень безпечності. Щодо профілактичної діяльності Національної поліції в сфері громадського порядку та громадської безпеки, можна зауважити, що існує декілька напрямків, таких як загально-соціальна профілактика та спеціальна профілактика. Взагалі у більшості випадків поліція використовує загально-соціальну профілактику, бо вона більш орієнтована на підвищення життєвого рівня населення й гуманізацію людських відносин.

Попередження деліктів розглядається у міжнародно-правовому аспекті як система усунення факторів, що викликають злочинність, зокрема можливості скоєння правопорушення. При цьому існує думка про те, що ефективна профілактика можлива лише за використання комплексного підходу.

Поліція у запобіганні правопорушенням передбачає залучення до цієї діяльності установ, які традиційно не займаються попередженням злочинності, наприклад, шкіл, соціальних служб та органів охорони здоров'я [1].

Відповідно до міжнародних правових актів «права і свободи особи та громадянина» можна поділити на три групи:

1) Особисті чи громадянські права. Покликані забезпечувати свободу людини як члена суспільства, її захищеність від незаконного зовнішнього втручання. Держава визнає свободу особи в певній сфері відносин, відданої на розсуд людини, вона може бути об'єктом претензії держави.

2) Політичні права. Забезпечена державою можливість участі людини у політичному житті, у тому числі у здійсненні державної влади. Вони становлять основу демократії та спрямовані на прояв людини як активного учасника політичного процесу.

3) Соціально-економічні та культурні права. Стосуються підтримки та закріплення соціально-економічних умов життя людини, визначення її становища у сфері побуту, праці, зайнятості, добробуту [2].

На сучасному етапі нормативно-правового розвитку суспільства профілактична робота Національної поліції має стати найважливішим

напрямом діяльності державних та владних структур. Це сприймається під виглядом профілактичних заходів, які полягають у використанні методів контролю та обробки даних, їх систематизації з метою запобігання вчиненню злочину на стадії його планування та підготовки. Силами та засобами Національної поліції забезпечується процес дискредитації злочинної поведінки, добровільної відмови від протиправних мотивів та намірів або продовження девіантної діяльності конкретних груп та осіб. Суть профілактики полягає у розвитку почуття відповідальності за свою поведінку, що сприяє глибокому усвідомленню не лише своїх прав, а й обов'язків.

В умовах загострення кримінальних загроз та викликів як на національному, так і на глобальному рівнях об'єктивно зростає значення державної політики в галузі профілактики правопорушень, покликаної забезпечити на системній основі багатоаспектне та багаторівневий вплив на криміногенні процеси [3].

Отже, сьогодні проблема профілактики полягає в тому, як оптимально забезпечувати безпеку та як оптимально контролювати громадський порядок, щоб досягти дійсно ефективного попередження правопорушень. У сучасних умовах – становлення й розвитку демократичної, правової держави – профілактика правопорушень розглядається як важливий напрям внутрішньої політики України. Тому до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень залучається Національна поліція України, вона є одним з пріоритетних шляхів протидії злочинності, зменшення масштабів її розповсюдження, покращення криміногенної обстановки.

Значення профілактичної діяльності Національної поліції полягає у тому, що зростає рівень охорони громадського порядку та безпеки, зменшується кількість, як адміністративних правопорушень, так і кримінальних. Головне, що завдяки цим заходам підвищується рівень довіри громадян, а це є важливо для сьогодення. Враховуючи вищевикладені фактори буде формуватися «нове» суспільство, що буде усвідомлювати необхідність дотримання законів, позбудеться девіантне мислення, нівелюватимуться наміри порушувати права та свободи громадян.

### **Список використаних джерел**

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 20.02.2023 р.).
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навч. посіб. / В. В. Черней, С. Ф. Константинов, С. Г. Братель та ін. ; під заг. ред. В. В. Коваленка. 5-те вид. Київ : ПП «Дірект Лайн», 2018. 408 с.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ



Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020> (дата звернення 20.02.2023 р.).

4. Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів : Указ Президента України від 15.12.2017 р. № 1087/2006.

**ШТЕФЮК Олександр,**  
*аспірант кафедри публічного права,  
юридичний факультет  
Чернівецького національного університету  
імені Юрія Федьковича*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Розширення адміністративно-правового механізму захисту прав та свобод громадян органами публічної адміністрації через надання ними відповідних адміністративних послуг передбачає, серед іншого, наближення до європейських стандартів в частині отримання та надання вказаних таких послуг в конкретній індивідуальній ситуації. Це підтверджується тезою про те, що поступово зростає роль публічно-сервісної діяльності органів публічної влади загалом та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Місьцеве самоврядування та система його органів відіграють важливу роль у становленні та розширенні сервісної складової здійснення органами публічної адміністрації своєї діяльності. Враховуючи діюче законодавство яким визначається коло повноважень ОМС можна стверджувати що воно динамічно розвивається та змінюється. На цей процес впливають різноманітні фактори що пов'язані зі змінами як українського соціуму так й трансформацією всієї системи органів публічної влади.

Характеризуючи ключові нормативні основи розвитку ОМС в Україні необхідно звернути увагу на Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі - Концепція) [1]. Вона стала відповіддю на прагнення нашої держави провести якісну зміну у здійсненні правового регулювання діяльності системи таких органів, оскільки, діюча система не відповідала загальноєвропейським та світовим стандартам регулювання діяльності місцевого самоврядування. Крім цього, визначення на законодавчому рівні прагнення України доєднатись до країн європейського простору, обумовили поступову зміну та вдосконалення адміністративно-правового

статусу ОМС, а відтак – розширення саме публічно-сервісної складової їх діяльності. Важливою складовою яка також вплинула на зміну адміністративно-правових основ функціонування ОМС та реалізації ними повноважень стала Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), яка була використана законодавцем в якості рамкового документу яким визначено засади здійснення ОМС адміністративно-правового статусу. Найкращий спосіб перевірити чи повною мірою такий статус відповідає сучасним вимогам часу є аналіз наявних у таких органів повноважень та способи їх реалізації [2].

Наявність окремої групи публічно-сервісних повноважень свідчить про імплементацію загальноприйнятих поглядів щодо того яким має бути місцеве самоврядування. Відповідні положення Хартії вказують на те що такі органи повинні мати визначене на рівні Конституції, законів та інших підзаконних юридичних актів право вільного вирішення будь-якого питання що віднесене до сфери його відання та не дублюється жодним іншим органом. Такі повноваження є публічними та реалізуються відповідним ОМС у порядку, який визначений законом.

Водночас, суб'єкти на яких поширюється реалізація публічно-сервісних повноважень, в кожному випадку мають найтісніший зв'язок з таким органом. Вони допомагають реалізовувати відповідні завдання у сфері надання публічних послуг, здійснення публічного адміністрування. Наприклад, якщо громадянин України проживає на території відповідної сільської, селищної чи міської ради він має бути забезпечений відповідним доступом до одержання того чи іншого виду адміністративних послуг.

Свої корективи у забезпечення належного рівня забезпечення прав і свобод громадян в Україні сьогодні внесла повномасштабна війна. Однак і в цьому випадку, маючи значний досвід у організації місцевого самоврядування з початку проведення антитерористичної операції (далі – АТО), держава намагається забезпечити надання громадянам публічно-сервісних послуг. Останні можуть забезпечуватись лише при наявності відповідної групи повноважень які визначені законодавством про ОМС. Навіть у такому випадку, коли забезпечується здійснення публічної влади на відповідній території, яка знаходилась під окупацією чи така, яку невдовзі звільнять українські військові, необхідно забезпечити мінімальний спектр публічних послуг що їх може отримати особа, яка проживає на цій території. Задля цього було визначено створення військово-цивільних адміністрацій.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» задля виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації та в районі проведення антитерористичної операції (далі – АТО) утворюються такі адміністрації. За часом своєї дії вони тимчасові та створюються на територіях де введено воєнний стан. Раніше їх повноваження

поширювались на села, селища, міста, райони та області, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України [3].

На сьогоднішній день можливість їх утворення не обмежується зоною проведення АТО оскільки воєнні дії відбувались на різних територіях нашої держави. Таку можливість надає норма визначена ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» якою визначено що військові адміністрації тимчасово створюються на територіях на яких введено воєнний стан з метою забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням серед іншого охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [4].

Кількість населених пунктів які зараз перебувають під окупацією за словами Президента України Володимира Зеленського становить 2621 [5]. В кінці минулого р. було представлено План дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. [6].

Даним документом деталізується алгоритм дій на територіях, які перебували під окупацією але були звільнені внаслідок бойових дій Україною. Пунктами 1 та 2 розпорядження передбачено відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та внесення пропозицій Президенту України щодо утворення військових адміністрацій населених пунктів та призначення їх начальників у випадках коли скликання позачергового засідання сесії відповідної сільської, селищної, міської ради та відновлення роботи ради, та/або її виконавчих органів, та/або сільського, селищного, міського голови є неможливим. Такі заходи мають бути здійснені впродовж протягом одного місяця з дати завершення тимчасової окупації [6].

Тобто, розуміє важливість якнайшвидшого повернення такого стану речей, де людина та її життя є найвищою цінністю; де кожен громадянин може отримувати відповідні публічні послуги, а ОМС можуть їх надавати оскільки це передбачає їх адміністративно-правовий статус та базовий Закон України «Про органи місцевого самоврядування в Україні». Відповідно, ті публічно-сервісні повноваження що вони передбачені у згаданому вище Законі можуть і повинні забезпечуватись відповідними військовими адміністраціями.

Однак, існують проблемні моменти які стосуються неузгодженості переліку публічно-сервісних повноважень між ОМС та органами виконавчої влади. Це може призвести до неналежного рівня реалізації громадянами своїх прав і свобод. на місцевому рівні. Через це проблемні питання місцевого населення, переважно соціально-економічного характеру, залишаються невирішеними.

І. В. Ковбас і С. Б. Боднар вказують на те, що «...в державі існує певна суперечність: питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», значно перевищує власні (самоврядні) повноваження органів місцевого самоврядування. Це є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується місцеве самоврядування» [5, с. 53-54]. Саме тому необхідно вести мову про наявність в ОМС окремого виду повноважень – публічно-сервісних. Їх реалізація є підтвердженням того що ОМС створюються для вирішення питань місцевого значення, а здійснювана реформа децентралізації або відновлення діяльності влади на звільнених від загарбників територій в першу чергу спрямована на забезпечення та захист прав та свобод місцевого населення.

На нашу думку, на законодавчому рівні слід нормативно закріпити категорію «публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування» як один із видів повноважень поряд із власними та делегованими. Такі повноваження слід відносити до власних, оскільки зміни законодавства про місцеве самоврядування передбачає розширення можливостей для здійснення ними своєї діяльності.

### Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> (дата звернення: 07.03.2023).

2. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія Ради Європи від 15.10.1985 р. : станом на 16 листоп. 2009 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 07.03.2023).

3. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII : станом на 20 берез. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 08.03.2023).

4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII : станом на 31 груд. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 08.03.2023).

5. Президент повідомив, скільки населених пунктів поки лишається в окупації. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/07/18/7358850/> (дата звернення: 08.03.2023).

6. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 р. № 1219-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-dii-orhaniv->

vykonavchoi-a1219r (дата звернення: 07.03.2023).

**ЮРКОВ Едуард,**  
*суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду*

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА В ПІСЛЯВОЄННИЙ ЧАС**

Правовий режим воєнного стану, введений відповідним однойменним Указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р., став підставою для об'єктивно необхідних трансформаційних змін у вітчизняному нормативно-правовому полі. Незважаючи на агресію ворога, варто відзначити позитивну консолідацію влади у вчасному реагуванні на потреби у законодавчому врегулюванні найважливіших сфер суспільного життя під час повномасштабної війни.

Положенням ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII (далі – Закон) передбачено, що у період дії воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, судів, органів прокуратури, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, розвідувальних органів та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність [1], що забезпечує та гарантує стабільність функціонування держави та суспільства, їх основних інститутів. Водночас конституційним приписом статті 64 встановлена пряма заборона на обмеження прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, крім тих, які передбачені передбачені статтями 24, 25, 27-29, 40, 47, 51, 52, 55-63 Основного Закону [2]. Аналогічні положення втілені у змісті статей 20-21 Закону.

Одним із першочергових питань, що постали перед вітчизняними інститутами влади, стало ухвалення актів, які регулюють питання загальної мобілізації та використання Збройних Сил України та інших військових формувань у війні з ворогом, а також врегулювання змін у частині притягнення до кримінальної відповідальності тих осіб, які здійснювали колабораційну діяльність: так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» від 03.03.2022 р. № 2108-IX Кримінальний кодекс України було доповнено статтею 111-1 «Колабораційна діяльність», а положеннями Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну

діяльність» від 03.03.2022 р. №2107-IX внесено зміни до чинного законодавства стосовно доповнення правових підстав для ліквідації громадських, благодійних чи релігійних організацій, професійних спілок та громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, політичних партій, уповноважені особи яких здійснювали співпрацю з окупантами [3].

Інші законодавчі обмеження, що стосуються забезпечення основ національної безпеки, стосуються посилення відповідальності за злочини проти мародерства та національної безпеки, гарантування участі цивільних осіб у захисті суверенітету України, врегулювання та розробка законодавчого та практичного інструментарію основних засад примусового вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів.

В умовах воєнного стану вкрай важливою є соціальна сфера, яка стала плацдармом законодавчих змін, оскільки, по-перше, кожна особа, що проживала в Україні станом на 24 лютого 2022 р., зазнала нищівних втрат різного розміру після повномасштабного вторгнення, а по-друге, гарантування соціальної безпеки та її сталого функціонування залишається основним завданням держави. Основними питаннями, які потребували додаткового врегулювання, було соціальне забезпечення військовослужбовців і тих осіб, які постраждали внаслідок війни та осіб з інвалідністю, а також розширення кола осіб, які входять до числа учасників бойових дій, передбачивши відповідний статус для добровольців Сил територіальної оборони Збройних сил України [4]. Окремо варто відзначити тенденції, викликані об'єктивними змінами в законодавстві, що регулює освітній процес, надавши можливість закладам освіти організувати навчання в дистанційній або іншій релевантній формі, та організацію робочого процесу, зобов'язавши роботодавців дотримуватись вимог збереження місця роботи, середнього заробітку та стипендії і інших передбачених виплат [5; 6].

Одним із найважливіших ідеологічно-політичних та державотворчих результатів законодавчих змін у воєнний період стало прийняття закону про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну [7], де передбачено визначення держави-терориста, ознаки та складові поняття пропаганди російського тоталітарного режиму та збройної агресії рф проти України, що закріпило та утвердило вседержавну та законодавчу позицію стосовно дій держави-агресора на території України.

Паралельно діяльність інститутів влади було спрямовано на виконання зобов'язань щодо вступу України до складу Європейського Співтовариства. Основні законодавчі зміни протягом дії воєнного стану стосувались завершення ухвалення євроінтеграційних законопроектів у

таких сферах, як забезпечення належної динаміки прийнятих до розгляду судових справ та винесених вироків в антикорупційній сфері, продовження судової реформи (вдосконалення діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів), реформа Конституційного Суду України, боротьба з відмиванням коштів, антиолігархічна реформа, зміни до аудіовізуального законодавства та законодавства про національні меншини. Реформування перелічених сфер ще не повною мірою відповідає вимогам Венеціанської комісії, проте, зроблено суттєві кроки у їх вдосконаленні та приведенні у відповідність з правом ЄС.

За рік повномасштабної війни та трансформації не лише законодавства, а й колосальних змін у суспільстві, з'являються нові виклики перед інститутами влади стосовно подальшої необхідності в нормативному забезпеченні. Прогнозованими очікуються зміни, що стосуватимуться подальшого нормативно-правового забезпечення процесів реінтеграції та ресоціалізації військових після повернення до цивільного життя, їх матеріального забезпечення та організації пільгових умов їх трудової діяльності після закінчення військових дій. Окремо слід готуватися до впровадження державних програм по наданню фінансової та психологічної допомоги тим, хто постраждав внаслідок війни, відновлення їх соціально-побутового забезпечення, визначення спеціального статусу таких осіб, так як військові дії ще тривають.

Підтримка бізнесу також не повинна ігноруватись, тому владі України необхідно завчасно готуватись до впровадження інструментів його підтримки, передбачивши відповідні зміни до Податкового кодексу України та положень інших актів законодавства, що регулює підприємницьку діяльність.

Таким чином, вітчизняна правова система зазнала значних змін, які продовжуватимуться не один рік. Основним центром уваги законодавця повинні залишатись підтримка Збройних Сил України та кожного військового, хто обороняє унітарність і суверенітет нашої держави, соціальна сфера та забезпечення прозорості діяльності публічної служби, активна боротьба з ворогом не лише на лінії фронту, а й ідеологічно, формуючи фундамент сталого розвитку України, а також подальші необхідні зміни, які наблизять Україну до статусу члена Європейського Співтовариства.

### **Список використаних джерел**

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 07.03.2023).

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну

діяльність : Закон України від 03.03.2022 р. № 2107-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2107-20#Text> (дата звернення: 07.03.2023).

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення норм, що регулюють питання визначення категорій осіб, які визнаються ветеранами війни та членами сімей загиблих Захисників і Захисниць України, та надання їм соціальних гарантій : Закон України від 15.03.2022 р. № 2121-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-IX#Text> (дата звернення: 07.03.2023).

4. Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2126-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2126-IX#Text> (дата звернення: 07.03.2023).

5. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-IX#Text> (дата звернення: 07.03.2023).

6. Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну : Закон України від 15.03.2022 р. № 2236-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-20#Text> (дата звернення: 07.03.2023).

**ЮЩИК Олена,**

*К.Ю.Н.,*

*доцентка кафедри кримінального права,  
Чернівецький національний університет  
імені Юрія Федьковича*

## **ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПОМИЛУВАННЯ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ**

У надзвичайно складних умовах сьогодення завдання боротьби зі злочинністю є одним із пріоритетних напрямків державної політики. Державна політика у сфері кримінального права в першу чергу спрямована на забезпечення принципу невідворотності кримінальної відповідальності, а відповідно кожна особа, яка вчинила кримінальне правопорушення повинна понести законне і справедливе покарання. Спрямування державної політики лише на застосування каральних заходів у процесі боротьби із протиправною діяльністю є неідеальними і не досягається бажаних результатів. Тому кримінальне законодавство



містить положення, які дозволяють за наявності певних обставин застосовувати заходи, які направлені на пом'якшення кримінально-правового впливу. Таке положення викликано тим, що поряд з основними принципами кримінального права, такими як законність, справедливість, невідворотність покарання, знаходить місце реалізація не менш важливого принципу – принципу гуманізму.

Одним із інститутів кримінального права, що відображає принцип гуманізму, що у свою чергу забезпечує можливість пом'якшення відповідальності особі, яка вчинила кримінальне правопорушення є інститут помилування. Помилування є звільненням від відбування кримінального покарання, що здійснюється Президентом України стосовно індивідуально визначеної особи. Помилування здійснюється за клопотанням засудженого у випадках, що потребують гуманного ставлення. Відповідно до норм чинного законодавства зміст помилування має передбачати його пом'якшення. Правова регламентація помилування передбачена нормами Конституції України (п. 27 ст. 106) [3], Кримінального кодексу України (ст. 87) [4].

Право помилування належить до числа основних конституційних повноважень глави держави майже в усіх країнах світу. У деяких федеративних державах зазначене право також належить главам суб'єктів федерації (наприклад, губернаторам штатів США).

Помилування як правовий інститут має складну нормативну основу. З одного боку це конституційні норми, які визначають повноваження глави держави в даній сфері, з іншого – чинний Кримінальний кодекс України, який закріплює помилування як самостійний кримінально-правовий інститут. Але аналізуючи зміст вказаного положення, а також статтю 87 Кримінального кодексу України, можна констатувати, що окрім того, що в них відсутнє чітке законодавче визначення помилування, вони суттєво відрізняються навіть за змістовним навантаженням. Серед науковців, які займалися дослідженням даної проблематики також не досягнуто єдності поглядів як щодо самого визначення помилування, так і щодо характерних його ознак [1, с. 140–146].

С. М. Школа зазначає, що помилування – це спеціальний вид звільнення від покарання (повне або часткове) індивідуально визначеної особи, засудженої за вчинення злочину, що здійснюється на підставі відповідного акта (указу про помилування), прийнятого Президентом України. Він також наголошує на необхідності врегулювання соціальних відносин, пов'язаних із здійсненням помилування, спеціальним законом, оскільки відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України діяння, які є злочинними, визначаються виключно законами нашої держави, а тому і звільнення від кримінальної відповідальності та відбування покарання як елементи однієї системи повинні регулюватись законами [8, с. 12].

На підставі Указу Президента України «Положення про порядок

здійснення помилування» від 21.04.2015 р. № 223/2015 помилування засуджених осіб здійснюється і ввиді: заміни довічного позбавлення волі на позбавлення волі на строк не менше двадцяти п'яти років; повного або часткового звільнення від основного і додаткового покарань [7].

Право клопотати про помилування має особа, яка: «засуджена судом України і відбуває покарання в Україні; засуджена судом іноземної держави і передана для відбування покарання в Україну без умови про незастосування помилування, вирок суду щодо якої приведено у відповідність із законодавством України; засуджена в Україні і передана для відбування покарання іноземній державі, якщо ця держава погодилася визнати і виконати прийняте в Україні рішення про помилування. Порядок подачі матеріалів на помилування регулює підзаконний акт, а саме «Порядок подання до Офісу Президента України матеріалів за клопотаннями про помилування засуджених та виконання указів Президента України про помилування» 2012 р., затверджений наказом Міністерства юстиції» [6].

Подання клопотання щодо помилування передбачає досягнення певної цілі – отримання прощення, тобто повне або часткове звільнення особи від відбування покарання, або ж його заміна більш м'яким. При прийнятті рішення враховуються такі аспекти: чи нашкодить звільнення особи від покарання суспільству, а також чи не буде пов'язаний факт продовження виконання судового вир. з заподіянням моральних страждань винній особі та її родичам. Дійсно, з моральної точки зору, особа має право на перевиховання та прощення. З юридичної точки зору, кожен має понести покарання за скоєний злочин, аби не порушувати принципи кримінального права [5, с. 60-62].

Особи, засуджені до довічного позбавлення волі, позбавлення волі на певний строк, обмеження волі, арешту, клопотання про помилування Президенту України подають через адміністрацію установи виконання покарань (адміністрацію слідчого ізолятора), оформлене власноруч у довільній формі. Особи, засуджені до покарань, які виконує уповноважений орган з питань пробації, клопотання про помилування Президенту України подають через уповноважений орган з питань пробації.

Під час розгляду клопотання про помилування враховуються: «ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, строк відбутого покарання, особа засудженого, щире каяття, активне сприяння розкриттю кримінального правопорушення, поведінка і ставлення особи до праці до засудження та в установах й інших органах виконання покарань, стан відшкодування завданого збитку або усунення заподіяної шкоди, сімейні та інші обставини, а також думка адміністрації установи виконання покарань або іншого органу, який виконує покарання, спостережної комісії, служби у справах дітей, місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування,

громадських організацій, трудових колективів та інших суб'єктів про доцільність помилування» [2, с. 59].

Так, ч. 2 ст. 87 КК України передбачає, що актом про помилування може бути здійснена заміна засудженому призначеного судом покарання у виді довічного позбавлення волі на позбавлення волі на строк не менше двадцяти п'яти років. Водночас у чинному законодавстві, яке регламентує помилування залишаються невирішеними проблеми визначення конкретних строків, після спливу яких під час відбуття покарання можливо звернутися засудженому про помилування у вигляді заміни не відбутої частини покаранням більш м'яким чи звільнення від відбування покарання за вчинення кримінального правопорушення. Частково ця проблема врегульована стосовно засуджених до довічного позбавлення волі. У випадку засудження особи до довічного позбавлення волі, клопотання про її помилування може бути подано після відбуття нею не менше двадцяти років призначеного покарання (ч. 4 «Положення про порядок здійснення помилування» від 21.04.2015 р.).

Відповідно до ч. 3 ст. 87 КК України «особи, засуджені за вчинення корупційних кримінальних правопорушень, кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керували транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебували під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, можуть бути звільнені від відбування покарання в порядку помилування після фактичного відбуття ними строків, встановлених ч. 3 ст. 81 КК України [4].

Помилування є особливим видом звільнення від покарання індивідуально визначеної особи, засудженої за вчинення кримінального правопорушення, що відбувається на підставі відповідного правового акта Президента України. Помилування є невід'ємним правом людини на прощення, акт милосердя з боку держави в особі Президента. Акт про помилування Президента не може розглядатись як засіб перегляду та виправлення судового рішення. Воно адресоване лише конкретно визначеній особі засудженого і жодним чином не ставить під сумнів самостійність і незалежність судової влади у питаннях призначення покарання. Зміст помилування полягає в заміні довічного позбавлення волі на позбавлення волі на строк не менше двадцяти п'яти років; повне або часткове звільнення від відбування як основного, так і додаткового покарання. Застосування інституту прощення повинно здійснюватися з особливою обережністю і лише за наявності очевидних обставин, які свідчать про можливість застосування цього виняткового заходу милосердя, людяності та довіри до певної особи. Більш детального нормативного врегулювання потребує сам порядок, механізм і процедура помилування. Необхідно на законодавчому рівні закріпити

чітке визначення помилування, коло суб'єктів, які беруть участь у вирішенні питання про помилування, чітко визначити саму процедуру помилування, а також порядок контролю за виконанням указів Президента України про помилування. Це дуже складне питання, яке потребує подальшого дослідження та аналізу помилування як самостійного правового інституту звільнення від покарання та його виконання в цілому з метою підвищення ефективності його функціонування.

### Список використаних джерел

1. Гагун А. А. Помилування як інститут кримінального права: його зміст та характерні ознаки. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*. Серія : Право, 2017. Вип. 25. С. 140–146.
2. Інститут помилування в Україні та світі : монографія / за ред. Є. Бараша, М. Рудницьких. Київ : ФОП Кандиба Т. П., 2018. 173 с.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 01.03.2023).
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 01.03.2023).
5. Мухай А. А. Помилування в кримінальному праві: правові аспекти застосування. *Актуальні питання сучасної науки та освіти* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 10-11 черв. 2021 р.). Львів : Львівський науковий форум, 2021. Ч. I. С. 60–62.
6. Порядок подання до Офісу Президента України матеріалів за клопотаннями про помилування засуджених та виконання указів Президента України про помилування №1848/5 від 26 травня 2021 р. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/496819\\_\\_681485](https://zakononline.com.ua/documents/show/496819__681485) (дата звернення: 01.03.2023).
7. Положення про порядок здійснення помилування : Указ Президента України від 21.04.2015 р. № 223/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2232015-18869> (дата звернення: 01.03.2023).
8. Школа С. М. Кримінально-правові проблеми застосування амністії та здійснення помилування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2004. 20 с.

**ЯІЦЬКА Дар'я,**  
аспірантка кафедри адміністративного права,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ Е-ДЕМОКРАТІЇ: ВИКЛИКИ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

Повномасштабне вторгнення на територію незалежної України, розпочате рф 24 лютого 2022 р., яке триває дотепер, спричинило зміни не лише в усіх сферах життя і публічного управління відповідно, але й у свідомості кожного українця. Народ України об'єднався навколо національних демократичних цінностей, збереження територіальної цілісності та суверенітету, а також у взаємній допомозі один одному та владі у захисті від тероризму держави-агресора.

В умовах щохвилинного оновлення інформації про ситуацію на фронті, у прифронтових містах та селах, постійного висвітлення історій окремих сімей, певних населених пунктів, необхідності цілодобової підтримки військовослужбовців, які захищають Україну від російської армії, громадяни почали використовувати всі можливості мережі Інтернет для привернення уваги органів влади нашої держави й усього світу до наслідків війни, висловлення власної думки щодо рішень, прийнятих військовим керівництвом, оприлюднення вимог щодо забезпечення тих чи інших територій, родин, конкретних осіб необхідними умовами життя, висунення пропозицій щодо вирішення нагальних проблем, створених російською агресією.

На сьогоднішній день електронна (цифрова, онлайн) демократія набула рекордного значення, адже стала однією із найбільш дієвих форм контакту «громадяни-влада». При цьому, ані поняття «е-демократія», ані її принципи, механізми, інструменти досі не знайшли належного відображення в текстах нормативно-правових актів України, що змушує говорити про загрози для інформаційної безпеки держави, можливі витoki таємної інформації, підґрунтя для провокацій та спекуляцій із боку рф у мережі Інтернет тощо.

Електронна демократія як поняття не виникла під час воєнного стану в Україні, концепції її розвитку розглядалися та пропонувалися значно раніше. Єдиним актом (який не має нормативного характеру), що свого часу визначив поняття «е-демократія», є Концепція розвитку електронної демократії в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. (далі – Концепція). Відповідно до положень цього акта електронна демократія – це форма суспільних відносин, за якої громадськість залучається до публічного управління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах. Е-демократія дозволяє: 1) посилити рівень участі громадян в управлінні державними і місцевими справами; 2) підвищити підзвітність владних інституцій перед громадськістю; 3) поліпшити зворотній зв'язок суб'єктів влади на

звернення громадян; 4) сприяти публічним обговоренням, а також ініціативності громадськості щодо управління державою та прийняття відповідних рішень. Концепція окреслила коло прогалин у правовому регулюванні е-демократії в Україні, проблем практичної реалізації механізмів демократії за допомогою онлайн-інструментів участі, етапи та способи розвитку електронної демократії, а також результати, які є бажаними [1]. На превеликий жаль, положення Концепції не були достатньою мірою застосовані на практиці дотепер, проте заклали основу для подальшого руху України у напрямку цифровізації публічного управління та розвитку інструментів онлайн-взаємодії влади з громадськістю задля прийняття узгоджених та ефективних рішень.

Починаючи з 2019 р. в Україні створено та функціонує Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри) як головний орган у сфері цифровізації та цифрового розвитку [2]. За чотири роки роботи Мінцифри продемонструвало великі успіхи в «омолодженні» національної системи управління, посиленні доступності та зручності цифрових інструментів взаємодії громадян із державою, застосуванні провідних інформаційних технологій у роботі державних сервісів. Однак такі форми участі громадян у публічному управлінні, як, наприклад, електронні вибори чи електронний референдум, досі залишаються недосяжними.

Єдине положення в законодавстві України, яке прямо вказує на електронну форму участі громадян в управлінні державними справами, – ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян», що передбачає порядок подання та розгляду електронних петицій [3]. Інститут е-петицій в Україні фактично створений та функціонує, проте практика подання громадянами звернень у такій формі та результати їхнього розгляду свідчать про наявність великої кількості недоліків правового регулювання. Зокрема, під час війни спостерігається ситуація, за якої різними громадянами подаються петиції до Президента України схожого або навіть ідентичного змісту, а відповідний сайт [4] не передбачає жодного фільтрування чи сортування електронних петицій за змістом, попередньої перевірки їхніх текстів модератором, а відтак звернення не набирають необхідної для розгляду кількості підписів та не стають дієвим інструментом привернення уваги публічної влади до потреб населення.

Окрім електронних петицій, в умовах воєнного стану громадяни почали активно використовувати всі можливості, які надають соціальні мережі (Facebook, Instagram, Twitter) та месенджери (Telegram), для поширення громадської думки, привернення уваги представників органів публічної влади до тих чи інших проблем у житті сімей, громад та регіонів. В аспекті широкого розповсюдження інформації про ситуацію в Україні, реальні наслідки російської агресії з метою зосередження уваги лідерів думок іноземних держав на війні в Україні

як загрозі для світової демократії, яке активно здійснюється громадськістю за допомогою інструментів соціальних мереж, неможливо говорити про їхню безрезультативність [5, с. 39–41]. Тим не менш викликає занепокоєння використання можливостей соціальних мереж і месенджерів для анонімних вимог, звернених до публічної влади, розповсюдження інформації, яка шкодить репутації військовослужбовців, представників цивільної влади, опублікування матеріалів про кримінальні правопорушення проти державної безпеки, що нібито вчинені державними діячами, але вина яких ще не доведена у встановленому законом порядку, поширення дописів, що прямо впливають на суспільну та індивідуальну свідомість громадян України, штучно створюють паніку або поділяють українців на окремі протиставлені групи тощо.

Отже, в умовах воєнного стану в Україні створено «інформаційний фронт», який цілодобово працює задля наближення нашої перемоги та відкриває нові можливості для громадськості в аспекті впливу на владні інституції з метою вирішення нагальних проблем життя під час війни. Очевидно, нормальною є ситуація, за якої виникають нові й нові ризики для підтримання інформаційної безпеки України, адже сьогодні з об'єктивних причин неможливо говорити про ідеальне дотримання інформаційної гігієни. Не можна також і звинувачувати громадськість у помилках користування цифровими комунікаційними технологіями, адже станом на сьогодні вона все ще навчається їхньому застосуванню. Але що може зробити держава задля пришвидшення якісного розвитку е-демократії – це працювати над удосконаленням нормативно-правового регулювання форм та механізмів участі громадян у публічному управлінні онлайн, розробкою базового закону у сфері громадської участі, а також підзаконних актів, які б роз'яснювали порядок реалізації тих чи інших механізмів. Законодавство у сфері участі громадян в управлінні державними справами повинно обов'язково відповідати умовам доступності, чіткості у формулюваннях, зрозумілості для «неюриста» та однозначності. Неоспорюваним є той факт, що розвиток суспільних відносин завжди випереджає прийняття відповідного законодавства, проте держава має прагнути до належного врегулювання відносин взаємодії з громадянами, аби питання участі громадськості в управлінні не здавалися останній настільки складно описаними в законі, настільки недосяжними, що втрачає сенс будь-яке намагання взяти участь.

### **Список використаних джерел**

1. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція, План, Заходи від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text> (дата

звернення: 11.03.2023 р.).

2. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919> (дата звернення: 11.03.2023 р.).

3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80/conv#n120> (дата звернення: 11.03.2023 р.).

4. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/> (дата звернення: 11.03.2023 р.).

5. Яіцька Д. І. Особливості участі громадян у публічному управлінні в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 158. С. 29–46.



*Електронне наукове видання*

**ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА  
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОГО ЧАСУ:  
СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

**Збірник тез доповідей та повідомлень  
за матеріалами круглого столу**

**(м. Харків, 17 березня 2023 р.)**

**Сайт: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>**

Відповідальна за випуск канд. юрид. наук *М. І. Белікова*

*Видається в авторській редакції*

Редактор-упорядник *М. М. Сорокун*  
Комп'ютерне макетування *М. М. Сорокун*

*Оприлюднено через мережу Інтернет 19.04.2023 р.  
Формат 60x84<sup>1/8</sup>. Обл.-вид. арк. 15,5.*

Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого  
Редакційно-видавничий відділ наукових видань  
Україна, 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77, к. 518  
тел. (057) 704-89-16  
e-mail: [epdsp@nlu.edu.ua](mailto:epdsp@nlu.edu.ua), [niksor@ukr.net](mailto:niksor@ukr.net)

Свідоцтво  
про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,  
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК № 7560 від 28.12.2021 р.