



*Національна академія правових наук України
Сектор конституційного та адміністративного права
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
Навчально-наукова лабораторія дослідження проблем службового права
Національної академії правових наук України
Запорізький національний університет
Кафедра адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ЕВОЛЮЦІЯ ДОКТРИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

**Збірник тез доповідей та повідомлень
за матеріалами круглого столу,
присвяченого 30-річчю Національної академії правових наук України
(м. Харків, 19 травня 2023 р.)**

Електронне наукове видання



Харків
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
2023

УДК 342.9:35.07(477)
Е15

Редакційна колегія

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

Еволюція доктрини адміністративного права в Україні : збірник тез Е15 доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого 30-річчю Національної академії правових наук України (м. Харків, 19 травня 2023 р.). – Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2023. – 163 с. – Електронне наукове видання. – <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyku-naukovyh-konferenczij/>. ISBN 978-617-8198-07-7

У збірнику представлені наукові праці учасників круглого столу «*Еволюція доктрини адміністративного права в Україні*», який відбувся 19 травня 2023 р.

До збірника увійшли тези доповідей та повідомлень учасників круглого столу, які відображають результати наукових пошуків авторів із висвітлення актуальних питань розвитку доктрини адміністративного права в часи незалежності України.

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.

УДК 342.9:35.07 (477)

© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2023

ISBN 978-617-8198-07-7

ЗМІСТ

STATI V., BRÎNZA S.	
Illegal arrest and illegal detention in the republic of Moldova: procedural, criminal and contraventional connotations	5
BRÎNZA Y. L.	
Fundamentals of adaptation of Ukrainian legislation on waste to EU legislation	11
MUKOMELA I.	
The Rule of Law as a fundamental principle of the Information society	13
VOLKOVA Yu.	
Some aspects of protection of the right to a healthy environment based on the experience of the UK	16
KOSTENKO I.	
Current patterns of Space and Security Legislation in Ukraine	19
АГАПОВА О.	
Щодо ефективності санкцій, прийнятих внаслідок військового вторгнення в Україну	26
БЄЛІКОВА М.	
Медіація у сфері публічного адміністрування	28
БИТЯК Ю., ПИСАРЕНКО Н., БАЛАКАРЄВА І., МАРЧЕНКО О.	
Поняття та особливості адміністративних договорів крізь призму нормативно-правових актів та судової практики	32
БОЙКО І.	
Імплементация принципів належного адміністрування у правове поле України та їх практичне значення	38
ГАЛАЄВСЬКИЙ Ю.	
Окремі аспекти діджиталізації судочинства в умовах війни	41
ГАЛІЦИНА Н.	
Чи необхідно прийняти Закон України «Про матеріальну відповідальність держави»?	47
ДОНЕНКО В.	
Додаткові правові наслідки адміністративного проступку – новий елемент адміністративного примусу	51
ЗАЯРНИЙ О.	
До питання визначення юрисдикції Європейського Суду з прав людини у справах про захист інформаційних прав	55
КОВБАС І.	
Судовий захист прав, свобод, інтересів особи під час дії воєнного стану ...	58
КОЛОМОЄЦЬ Т.	
Обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність державних службовців: класифікаційний вимір	61
КОЛПАКОВ В.	
Феномени «концепт» і «поняття» на адміністративно-правовому просторі	64
КОМЗЮК А.	
Деякі проблеми реалізації конституційних принципів юридичної відповідальності в адміністративно-деліктних відносинах	68

КРАЙНИЙ П.	
Особливості адміністративно-правового статусу Національної ради з відновлення України від наслідків війни	72
КРЕМОВА Д.	
Взаємодія Національної поліції України з населенням як складова превентивної діяльності правоохоронних органів	75
КУЗНІЧЕНКО С.	
Деякі аспекти дослідження нормативно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану	78
КУРІННИЙ Є.	
Перспективи вдосконалення мобілізаційного кейсу України	82
ЛУЦІВ О.	
Маргінальність як чинник формування булінгу	85
МИКОЛЕНКО О.	
Застереження щодо дієвості та практичного значення окремих положень Закону України «Про адміністративну процедуру»	90
МИРОНЮК Р.	
Особливості встановлення адміністративної відповідальності у сфері контролю за обігом лікарських засобів	92
ОНИЩЕНКО В.	
Доступ до інформації про померлу особу суб`єктами владних повноважень	96
ПАВЧУК І.	
Обмеження прав людини та основоположних свобод в умовах воєнного стану	98
ПАСТУХ І.	
Правове регулювання обмеження щодо одержання подарунків публічними особами в умовах воєнного стану	101
ПОЛІТАНСЬКИЙ В.	
Концепція еволюції – європеїзації доктрини адміністративного права України	105
Приймаченко Д.	
Правове забезпечення механізму митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності	114
СОБАКАРЬ А.	
Критерії ефективності норм адміністративно-деліктного законодавства ...	117
СОПІЛКО І.	
Протидія інформаційній та кіберзлочинності в Україні	121
СТЕЦЕНКО В.	
Обов'язкове медичне страхування у Німеччині: правовий вимір та пропозиції для України	124
СТЕЦЕНКО С.	
Справи категорії «людина проти держави»: критерії оцінки діяльності суб'єктів владних повноважень	128
ТИЛЬЧИК О.	
Значення та умови інтеграції України до ЄС: усвідомлення з урахуванням викликів війни	132

ТИМОШЕНКО В.

Понятійно-категоріальні складові дослідження доктрини як джерела адміністративного судочинства 136

ТИМОШЕНКО Я.

Принцип політичної неупередженості у службовому праві: визначення основних понять 138

ФЕДЧИШИН С.

Проходження дипломатичної служби: деякі аспекти процедурного аналізу 140

ЧАЛАБІЄВА М.

Захист цифрових прав людини в контексті еволюції доктрини адміністративного права 144

ЧЕЧЕНКО К.

Забезпечення реалізації принципу добросовісності як складового елемента державної антикорупційної програми в процесі післявоєнного відновлення України 145

ШАРАЯ А.

Дистанційний розгляд адміністративних справ як гарантія безпеки учасників адміністративного судочинства та судді 148

ШКОЛИК А.

Узгодження існуючих законодавчих актів із нормами Закону України «Про адміністративну процедуру» 152

ШТЕФЮК О.

Правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану 155

ЯІЦЬКА Д.

Умови ефективної участі громадян у публічному управлінні: практика ОЕСД та перспективи для України 158

STATI Vitalie,
Universitatea de Stat din Moldova,
Departamentul Drept Penal
doctor în drept, profesor universitar

BRÎNZA Serghei,
Universitatea de Stat din Moldova,
Departamentul Drept Penal
doctor habilitat în drept, profesor universitar

ILLEGAL ARREST AND ILLEGAL DETENTION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: PROCEDURAL, CRIMINAL AND CONTRAVENTIONAL CONNOTATIONS

ARESTAREA ILEGALĂ ȘI REȚINEREA ILEGALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA: CONOTAȚII PROCESUALE, PENALE ȘI CONTRAVENȚIONALE

SUMMARY

From the systemic interpretation of p. 5) para. (2) and p. (3) para. (3) art. 165, lit. h) para. (1) and para. (2) art. 273 of the Code of Criminal Procedure of the Republic of Moldova results that the courts or, as the case may be, the investigating judges have the right, under the conditions established by the Code of Criminal Procedure of the Republic of Moldova, to detain the perpetrator for audience offenses. In this case, the judge of the court or, as the case may be, the investigating judge acts as a representative of the finding body, *i.e.* as a person conducting the criminal investigation. Such a judge may be the subject of the offense provided in para. (1) art. 308 of the Criminal Code of the Republic of Moldova. Detention under the conditions provided in art. 168 of the Code of Criminal Procedure of the Republic of Moldova may not be part of the detention made by the criminal investigation body. To argue otherwise would be to equate the individual with the person conducting the criminal investigation, which is unacceptable. Para. (2) art. 308 of the Criminal Code of the Republic of Moldova establishes the liability for the unlawful arrest knowingly by the judge. It follows from this norm that the subject of the analyzed offense is the judge, and the act committed by him (her) consists in arrest, without specifying what kind of arrest it is. The judge is the one who applies the preventive arrest, the house arrest and the contravention arrest, and para. (2) art. 308 of the Criminal Code of the Republic of Moldova is already applicable in cases where preventive arrest, house arrest or contravention arrest are committed in conditions of illegality.

Keywords: unlawful detention; unlawful arrest; preventive arrest; house arrest; contravention arrest; judge.

În alin. (1) art. 308 din Codul penal al Republicii Moldova (în continuare – CP RM) se prevede răspunderea pentru reținerea ilegală cu bună știință de către

persoana care efectuează urmărirea penală. În alineatul (2) al aceluiași articol se stabilește răspunderea pentru o altă infracțiune, și anume – pentru arestarea ilegală cu bună știință de către judecător. Se poate observa că latura obiectivă a celor două infracțiuni este caracterizată prin utilizarea următoarelor două noțiuni: «reținerea ilegală» și «arestarea ilegală». Gh. Ulianovschi După afirmă întemeiat: «Reținerea și arestarea preventivă sunt două măsuri procesuale de constrângere, fiecare având reglementarea sa proprie, prevăzută în legea de procedură penală». [1, p. 673] Pentru a percepe semnificația noțiunilor «reținere» și «arestare», este necesar să apelăm la prevederile Codului de procedură penală al Republicii Moldova (în continuare – CPP) și ale Codului contravențional al Republicii Moldova (în continuare – CC RM). La prevederile din aceleași coduri trebuie să apelăm și pentru a stabili caracterul ilegal al faptei de reținere sau al celei de arestare.

1. Înainte de toate, va fi analizată noțiunea «reținerea ilegală» utilizată în alin. (1) art. 308 CP RM. A. Doga menționează că «în sensul art. 308 alin. (1) C.pen. al Republicii Moldova prin reținere se are în vedere măsura procesuală care corespunde cu scopul și durata reținerii reglementate la art. 165 C.pr.pen., ca măsură procesuală de constrângere pusă în aplicare ilegal de către persoana care efectuează urmărirea penală». [2, p. 96] În viziunea noastră, în sensul dispoziției de la alin. (1) art. 308 CP RM, prin «reținere» se înțelege măsura procesuală de constrângere, reglementată de art. 165-167, 169 și 170 din Codul de procedură penală.

Noțiunea de reținere este definită în alin. (1) art. 165 CPP RM. Conform acestei norme, «constituie reținere privarea persoanei de libertate, pe o perioadă scurtă de timp, dar nu mai mult de 72 de ore». În ipoteza prevăzută la pct. 3) alin. (3) art. 165 CPP RM, reținerea persoanei este dispusă de către instanța de judecată. Totodată, subiect al infracțiunii prevăzute la alin. (1) art. 308 CP RM poate fi doar persoana care efectuează urmărirea penală. Din interpretarea sistemică a pct. 5) alin. (2) și pct. (3) alin. (3) art. 165, lit. h) alin. (1) și alin. (2) art. 273 CPP RM rezultă că instanțele de judecată sau, după caz, judecătorii de instrucție au dreptul, în condițiile stabilite de CPP RM, să rețină făptuitorul pentru infracțiuni de audiență. În această ipoteză, judecătorul din cadrul instanței de judecată sau, după caz, judecătorul de instrucție acționează ca reprezentant al organului de constatare, adică drept persoană care efectuează urmărirea penală. Un astfel de judecător poate fi subiect al infracțiunii prevăzute la alin. (1) art. 308 CP RM.

Dimpotrivă, în ipotezele specificate în pct. 3) și (4) alin. (2) art. 165 CPP RM, instanțele de judecată nu acționează ca organe de constatare. Or, în art. 273 CPP RM nu se face referire la pct. 3) și (4) alin. (2) art. 165 CPP RM. Rezultă că, în cazurile de reținere specificate la pct. 3) și (4) alin. (2) art. 165 CPP RM, judecătorul nu poate fi subiect al infracțiunii prevăzute la alin. (1) art. 308 CP RM. În asemenea cazuri, judecătorul, care săvârșește reținerea ilegală, trebuie să răspundă în baza lit. b) alin. (2) art. 327 CP RM, pentru abuzul de putere săvârșit de o persoană cu funcție de demnitate publică.

În opinia noastră, în cazul infracțiunii prevăzute la alin. (1) art. 308 CP RM,

prin «reținere» nu se are în vedere: 1) prinderea și aducerea forțată la poliție sau la o altă autoritate publică a persoanei prinse asupra faptului săvârșirii unei infracțiuni sau care a încercat să se ascundă ori să fugă imediat după săvârșirea infracțiunii, în condițiile prevăzute la art. 168 din Codul de procedură penală; 2) reținerea contravențională, ca măsură procesuală de constrângere reglementată de art. 432-436 din Codul contravențional.

Cât privește reținerea în condițiile prevăzute la art. 168 CPP RM, este util să menționăm că, potrivit art. 37 CP RM, «nu constituie infracțiune fapta, prevăzută de legea penală, săvârșită în scopul reținerii persoanei care a comis o infracțiune și al predării ei organelor de drept». Reținerea ilegală, săvârșită de o persoană particulară, trebuie calificată, după caz, în baza art. 164 sau 166 CP RM. După părerea lui M. Sorbala, «prinderea și aducerea constituie o parte componentă a reținerii procesual penale. În lege termenii necesari aducerii nu sunt indicați, însă aceasta nu înseamnă că ea nu este partea componentă a reținerii procesual penale». [3, p. 75] Totuși, conform alin. (3) art. 168 CPP RM, «persoana prinsă în condițiile prezentului articol și adusă la organul de urmărire penală este reținută conform prevederilor art. 166 și 167 sau eliberată, după caz». Din această normă rezultă cu claritate că reținerea în condițiile prevăzute la art. 168 CPP RM nu poate să reprezinte o parte a reținerii efectuate de organul de urmărire penală. A susține contrariul ar însemna a echivala persoana particulară cu persoana care efectuează urmărirea penală. Ceea ce este inadmisibil.

Conform lit. f) alin. (1) art. 8 al Legii nr. 283 din 04.07.2003 privind activitatea particulară de detectiv și de pază, «persoana care practică activitate particulară de detectiv și de pază este obligată [...] să rețină la locul infracțiunii persoanele care au săvârșit-o și să le predea imediat organelor competente». Considerăm că persoana, care practică activitate particulară de detectiv și de pază, are calitatea de persoană care lucrează pentru o organizație comercială, obștească sau o altă organizație nestatală. Ca urmare, reținerea ilegală, săvârșită de persoana care practică activitate particulară de detectiv și de pază, trebuie calificată în baza art. 335 CP RM.

Referitor la reținerea contravențională, ca măsură procesuală de constrângere reglementată de art. 432-436 CC RM, precizăm că aceasta este aplicată de către agentul constatator. Reținerea contravențională, ca măsură procesuală de constrângere reglementată de art. 432-436 CC RM, dacă a fost săvârșită în condiții de ilegalitate, nu poate fi calificată în baza alin. (1) art. 308 CP RM. Or, agentul constatator în accepția CC RM nu poate în contextul aceleiași fapte să cumuleze calitatea de persoană care efectuează urmărirea penală.

După părerea noastră, reținerea este ilegală atunci când nu se respectă temeiurile, termenele, condițiile de aplicabilitate față de anumite categorii de persoane sau alte condiții esențiale, stabilite de Codul de procedură penală. Interpretând *per a contrario* prevederile art. 166 CPP RM, se poate afirma că reținerea este ilegală în cazul în care: 1) fie lipsește o bănuială rezonabilă privind săvârșirea unei infracțiuni pentru care legea prevede pedeapsa cu închisoare

pe un termen mai mare de un an, fie există o bănuială rezonabilă privind săvârșirea unei infracțiuni pentru care legea prevede pedeapsa cu închisoare pe un termen de până la un an sau alte categorii de pedepse, și 2) persoana reținută nu a fost prinsă în flagrant delict, sau martorul ocular, inclusiv victima, nu indică direct că anume această persoană a săvârșit infracțiunea, sau pe corpul sau pe hainele persoanei reținute, la domiciliul ei ori în unitatea ei de transport nu sunt descoperite urme evidente ale infracțiunii, sau la locul săvârșirii infracțiunii nu sunt descoperite urmele lăsate de către persoana reținută, sau aceasta nu a încercat să se ascundă ori i s-a putut constata identitatea. De asemenea, se poate afirma că reținerea este ilegală în cazul în care: 1) lipsesc temeiurile rezonabile de a presupune că persoana reținută se va sustrage de la urmărirea penală, va împiedica aflarea adevărului sau va săvârși alte infracțiuni; 2) termenul de reținere depășește 72 de ore, iar în cazul minorului – 24 de ore din momentul privării de libertate; 3) perioada de reținere este mai mare decât strictul necesar; 4) în cazul în care reținerea persoanei se efectuează pentru stabilirea identității ei, perioada de reținere depășește 6 ore, etc. Interpretând *per a contrario* prevederile art. 174 CPP RM, se poate afirma că reținerea este ilegală în cazul în care persoana reținută nu este eliberată atunci când: 1) nu s-au confirmat motivele verosimile de a bănui că persoana reținută a săvârșit infracțiunea; 2) lipsesc temeiurile de a priva în continuare persoana de libertate; 3) organul de urmărire penală a constatat la reținerea persoanei o încălcare esențială a legii; 4) a expirat termenul reținerii; 5) instanța nu a autorizat arestarea preventivă a persoanei. La fel, reținerea este ilegală în cazul în care persoana, eliberată după reținere, este reținută din nou pentru aceleași temeiuri.

Conform pct. 12) art. 187 CPP RM, «administrația instituției de deținere a persoanelor reținute [...] este obligată [...] să elibereze imediat persoanele deținute fără hotărârea judecătorului, precum și în cazul expirării termenului de deținere fixat de judecător». Omisiunea de a elibera imediat persoanele deținute fără hotărârea judecătorului, precum și în cazul expirării termenului de deținere fixat de judecător, se califică în baza art. 308 CP RM dacă instituția de deținere a persoanelor reținute cumulează calitatea de organ de urmărire penală. Dacă instituția de deținere a persoanelor reținute nu cumulează calitatea de organ de urmărire penală, atunci persoana, care reprezintă o astfel de instituție, nu poate avea calitatea de autor al infracțiunii prevăzute la alin. (1) art. 308 CP RM. O astfel de persoană poate însă avea calitatea fie de autor al infracțiunii prevăzute la art. 327 CP RM, fie de organizator, instigator sau complice la infracțiunea prevăzută la alin. (1) art. 308 CP RM.

2. În altă ordine de idei, va fi analizată noțiunea «arestarea ilegală» utilizată în alin. (2) art. 308 CP RM. A. Doga consideră că «dispoziția art.308 alin. (2) C.pen. urmează să aibă următorul conținut incriminator: «Arestarea preventivă, arestarea la domiciliu sau arestarea contravențională ilegală, săvârșită cu bună știință de către judecător...». [2, p. 112] De asemenea, M. Sorbala este de părerea că, în alin. (2) art. 308 CP RM, prin «arestare» se înțelege doar arestarea preventivă. [3, p. 90-98] Suntem de părerea că, în accepțiunea prevederii de la alin. (2) art. 308 CP RM, prin «arestare» se are în vedere, după

caz: 1) arestarea preventivă, ca măsură preventivă reglementată de art. 185-187 din Codul de procedură penală; 2) arestarea la domiciliu, ca măsura preventivă reglementată de art. 188 din Codul de procedură penală; 3) arestul contravențional, ca sancțiune contravențională reglementată de art. 38 din Codul contravențional.

Din alin. (2) art. 308 CP RM rezultă că subiect al infracțiunii de arestare ilegală este judecătorul, iar fapta săvârșită de către acesta constă în arestare, fără a se preciza despre ce fel de arestare este vorba. În conformitate cu alin. (2) art. 177 CPP RM, «arestarea preventivă, arestarea la domiciliu [...] se aplică numai conform hotărârii instanței de judecată emise în baza demersului procurorului». Potrivit alin. (1) art. 38 CC RM, «arestul contravențional este o sancțiune contravențională excepțională care constă în privarea de libertate pe un termen stabilit prin hotărâre judecătorească și care se execută în condițiile prevăzute de Codul de executare». Deci, judecătorul este cel care aplică arestarea preventivă, arestarea la domiciliu și arestul contravențional.

Opinia noastră privind conținutul noțiunii «arestare» reflectă realitatea în varianta *de lege lata*. Nu avem niciun temei să afirmăm că propunerea lui A. Doga de a completa alin. (2) art. 308 CP RM ar extinde sfera de aplicare a acestei norme. Or, alin. (2) art. 308 CP RM este deja aplicabil în cazurile în care arestarea preventivă, arestarea la domiciliu sau arestul contravențional se comite în condiții de ilegalitate.

Nu se consideră arestare, în sensul prevederii de la alin. (2) art. 308 CP RM, arestul privit ca sancțiune disciplinară aplicată față de militari în condițiile Legii nr. 52 din 02.03.2007 cu privire la aprobarea Regulamentului disciplinei militare, adoptate de Parlamentul Republicii Moldova la 02.03.2007. Într-adevăr, această lege prevede posibilitatea aplicării arestului de către: comandantul de companie; comandantul de batalion; comandantul de regiment; comandantul de brigadă. În mod evident, asemenea factori de decizie nu pot fi subiecți ai infracțiunii prevăzute la alin. (2) art. 308 CP RM.

Ilegalitatea arestării constituie condiția obligatorie pentru aplicarea alin. (2) art. 308 CP RM. Cu această ocazie, trebuie de menționat că în pct. 25 al Deciziei Curții Constituționale nr. 1 din 19.01.2017 de inadmisibilitate a sesizării nr. 2g/2017 privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 308 alin. (1) și alin. (2) din Codul de procedură penală, se subliniază că «aplicarea arbitrară a arestului constituie o desconsiderare sfidătoare a legii, a jurisprudenței Curții Constituționale și a jurisprudenței Curții Europene». De asemenea, în pct. 35 al Deciziei Curții Constituționale nr. 100 din 04.09.2020 de inadmisibilitate a sesizării nr. 82g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 186 alin. (6) și 312 alin. (6) din Codul de procedură penală, se arată că «instanțelor le revine sarcina de a asigura în fiecare caz particular ca dreptul la libertatea individuală și siguranța persoanei [...] să fie practic și efectiv, nu teoretic și iluzoriu».

După părerea noastră, arestarea este ilegală atunci când nu se respectă temeiurile, termenele, condițiile de aplicabilitate față de anumite categorii de persoane sau alte condiții esențiale, stabilite de Codul de procedură penală sau

de Codul contravențional.

Interpretând *per a contrario* prevederile art. 185 CPP RM, se poate afirma că arestarea preventivă este ilegală în cazul în care: 1) este aplicată în afara cazurilor sau în lipsa condițiilor prevăzute în art. 176 CPP RM și învinuitul sau inculpatul are loc permanent de trai pe teritoriul Republicii Moldova și nu a refuzat să comunice locul permanent de trai; învinuitul sau inculpatul nu a încălcat condițiile altor măsuri preventive aplicate în privința sa și nu a încălcat ordonanța de protecție în cazul violenței în familie; nu există probe suficiente asupra faptului că învinuitul, inculpatul, aflându-se în libertate, prezintă un risc iminent pentru securitatea și ordinea publică; 3) demersul privind aplicarea arestării preventive nu este motivat suficient sau motivele invocate nu sunt susținute prin probe care confirmă temeiurile rezonabile de aplicare; 4) se depune cauțiunea stabilită de instanța de judecată, la cererea învinuitului, inculpatului, în cazul comiterii infracțiunilor prevăzute la alin. (1) sau (2) art. 190, alin. (1) sau (2) art. 191, art. 223, 224, 225, 226, 227, lit. a) și b) art. 228, art. 241, 242, 244, 244¹, 246, 246¹, 250, 257, 258, 262 sau 263 CP RM; 5) perioada de ținere în arest a învinuitului sau a inculpatului depășește un termen rezonabil, stabilit în funcție de complexitatea investigațiilor necesare pentru descoperirea adevărului și ținând cont de obligația de celeritate în soluționarea cauzei penale în care învinuitul sau inculpatul este ținut în stare de arest; 6) arestul se dispune pentru un termen care depășește 30 de zile; 7) termenul arestului este prelungit atunci când alte măsuri preventive neprivative de libertate sunt suficiente pentru a înlătura riscurile care justifică aplicarea arestului preventiv și/sau nu și-au păstrat actualitatea condițiile și criteriile stipulate la art. 175, 176 și 185 CPP RM; 8) fiecare perioadă cu care se prelungeste arestul preventiv se stabilește fără respectarea condițiilor prevăzute la alin. (2) art. 186 CPP RM și/sau depășește termenul de 30 de zile; 9) în privința aceleiași fapte și aceleiași persoane, arestul este aplicat, pentru ambele faze ale procesului penal, pe un termen ce depășește 12 luni cumulativ, până la pronunțarea sentinței de către instanța de fond; 10) în termenul de ținere a învinuitului sau a inculpatului în stare de arest nu se include timpul în care persoana: a) a fost reținută și arestată preventiv; b) a fost sub arest la domiciliu; c) s-a aflat într-o instituție medicală, la decizia judecătorului de instrucție sau a instanței, pentru expertiză judiciară în condiții de staționar, precum și la tratament, în urma aplicării în privința ei a măsurilor de constrângere cu caracter medical; 11) pentru învinuiții sau inculpații minori durata totală de ținere în stare de arest preventiv depășește termenul de 8 luni; 12) prelungirea termenului de arest preventiv se dispune fără respectarea condițiilor stabilite de CPP RM pentru aplicarea inițială a măsurii de arest preventiv, etc.

Interpretând *per a contrario* prevederile art. 188 CPP RM, se poate afirma că arestarea la domiciliu este ilegală în cazul în care: 1) este însoțită de restricții altele decât: a) interzicerea de a ieși din locuință; b) limitarea convorbirilor telefonice, recepționării și expedierii trimiterilor poștale și utilizării altor mijloace de comunicare; c) interzicerea comunicării cu anumite persoane și primirea pe cineva în locuința sa; 2) persoana arestată la domiciliu este supusă obligațiilor

altor decât: a) de a menține în stare de funcționare mijloacele electronice de control și de a le purta permanent; b) de a răspunde la semnalele de control sau de a emite semnale telefonice de control, de a se prezenta personal la organul de urmărire penală sau la instanța de judecată la timpul fixat. În fine, interpretând *per a contrario* prevederile art. 38 CC RM, se poate afirma că arestul contravențional este ilegal în cazul în care: 1) durata arestului contravențional depășește 15 zile; 2) în cazul concursului de contravenții sau al cumulului de hotărâri de sancționare, pentru care, conform legii, se prevede în calitate de sancțiune arestul contravențional, instanța de judecată aplică această sancțiune pe un termen care depășește 30 de zile; 3) durata reținerii contravenționale nu este inclusă în durata arestului contravențional; 4) arestul contravențional este aplicat atunci când acesta amenință sau pune în pericol real sănătatea ori integritatea corporală a contravenientului, persoanelor cu dizabilități severe și accentuate, militarilor în termen, militarilor și angajaților cu statut special ai Ministerului Afacerilor Interne, angajați în bază de contract, minorilor, femeilor gravide, femeilor care au copii cu vârsta de până la 8 ani, persoanei care este unicul întreținător al copilului cu vârsta de până la 16 ani sau persoanelor care au împlinit vârsta generală de pensionare; 5) pentru săvârșirea contravenției prevăzute la art. 78¹ CC RM, arestul contravențional este aplicat persoanelor care au împlinit vârsta generală de pensionare, deși există impedimente justificate legate de starea lor de sănătate.

BIBLIOGRAFIE

1. BARBĂNEAGRĂ, A., ALECU, GH., BERLIBA, V. et al. Codul penal al Republicii Moldova: Comentariu (Legea nr. 985-XV din 18 aprilie 2002. Cu toate modificările operate până la republicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74/195 din 14.04.2009. Adnotat cu jurisprudența CEDO și a instanțelor naționale.). Chișinău: Sarmis, 2009. 860 p.
2. DOGA, A. Infraacțiunea de reținere sau arestare ilegală prin prisma reglementărilor internaționale și naționale / teză de doctor în drept. Chișinău, 2014. 179 p.
3. SORBALA, M. Răspunderea penală pentru reținerea sau arestarea ilegală a personae / teză de doctor în drept. Chișinău, 2017. 191 p.

LEHEZA Yulia,

*Professor Department of Civil, Economic and Environmental Law,
Doctor of Law, Professor
Institute of Human and Social Sciences,
Dnipro University of Technology*

FUNDAMENTALS OF ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION ON WASTE TO EU LEGISLATION

A general theoretical approach to understanding the category of

«legislative adaptation» as a form of activity, the purpose of which is to achieve a harmonious state of the system of national law, which effectively implies the compliance of acts of national legislation with European standards [1, p. 15–16].

K.M. Rudoy defines the adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation as a differentiated complex concept, the content of which is to achieve a harmonious relationship between the provisions of Ukrainian legislation and EU legislation, which is a priority for the implementation of European integration processes [2, p. 8]. Somewhat different is the understanding of the adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation, proposed in the scientific research of K. Yashchenko, where it is understood not only as the harmonization of legislation, but also the development and adoption of a certain set of measures for their unification [3, p. 57].

The conclusion of A.S. Pronevich about the insufficiency of identifying the category of *acquis communautaire* with the EU legislation [4, p. 62]. Interpretation of the content of the European integration agreements concluded in the process of gaining Ukraine's membership in the EU, in particular, the Association Agreement [5], its Annexes [6], as well as the agreement between Ukraine and the European Union on Ukraine's participation in the EU LIFE Program - Action Program for Environment and Climate [7; 8] and a number of others, which does not consist in revising approaches to the structure of the national legal system, but in fact about the need to revise the content of a number of key legal acts, which means harmonization of legislation, and not the legal system as a whole.

Thus, it is reasonable to conclude that under the adaptation of the system of national legislation of Ukraine on waste to the system of legislation of the EU countries, it is necessary to understand the achievement of such a state of their compliance and harmony, which can ensure the effectiveness of managerial and organizational processes in certain areas of public life.

The standards for adapting the legislation of Ukraine to the legislation of the EU countries are defined in Section VI of the Law of Ukraine «On the National Program for Adapting the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union», which include: establishing a system of *acquis communautaire* acts used in regulating a certain area of public relations; implementation of the official translation of the established list of acts of the *acquis communautaire* into Ukrainian; conducting an analytical comparative legal description of acts of national legislation and acts of the EU; adoption of a recommendatory plan for the harmonization of Ukrainian legislation to the content of *acquis communautaire* acts; forecasting the results of socio-economic and political-legal development of Ukraine from the implementation of acts of *acquis communautaire*; the adoption of the necessary scope of actions necessary for the development and adoption of an act of the national legal system with their subsequent implementation, including through the development and adoption of legislative and by-laws; monitoring the implementation of acts of the current legislation of Ukraine.

References

1. Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk / za red. Yu. S. Shemshuchenka. Kyiv : TOV «Vydavnytstvo «Iurydychna dumka», 2007. 992 s. [in Ukrainian].
2. Rudoi K.M. Adaptatsiia administratyvnoho zakonodavstva Ukrainy u sferi okhorony osobystykh prav hromadian do norm Yevropeiskoho Soiuzu : dys... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Kh., 2004. 214 s. [in Ukrainian].
3. Iashchenko K. Mistse harmonizatsii v protsesi adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeiskykh Spivtovarystv. Ukrainskyi chasopys mizhnarodnoho prava. 2003. № 1. S. 55–61. [in Ukrainian].
4. Pronevych O. S. Adaptatsiia zakonodavstva Ukrainy do aktiv acquis communautaire u sferi okhorony zdorovia: promizhni pidsumky. Zhurnal skhidnoevropeiskoho prava. 2018. № 52. S. 24–31 [in Ukrainian].
5. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony : Zakon Ukrainy vid 16 veresnia 2014 roku. Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2014. № 75. St. 83 [in Ukrainian].
6. Dodatok KhKhKh do Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony / Min-vo ekol. ta pryrodn. resursiv Ukrainy : ofits. veb-portal. URL: <http://www.menr.gov.ua/index.php/adaptation> [in Ukrainian].
7. Uhoda mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom pro uchast Ukrainy u Prohrami YeS LIFE - Prohrami dii z dovkillia ta klimatu [in Ukrainian].
8. Pro ratyfikatsiiu Uhody mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom pro uchast Ukrainy u Prohrami YeS LIFE - Prohrami dii z dovkillia ta klimatu: Zakon Ukrainy vid 20 veresnia 2022 roku № 2590-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2590-20#n2> [in Ukrainian].

MUKOMELA Iryna

*Ph.D. in Law, Researcher,
Scientific Research Institute of State Building and
Local Government of the NALS of Ukraine*

THE RULE OF LAW AS A FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF THE INFORMATION SOCIETY

The result of informatization and computerization of society has led to an increasing dependence on the availability of information, its level of development, and the effectiveness of using means for its generation, storage, and dissemination. All of the above has led to the formation of an information society. It is worth emphasizing that this phenomenon should not be perceived

solely as a society of advanced technologies since, from a theoretical and legal perspective, one of the most important principles of the information society is the presence of the rule of law as its foundation.

In legal theory, various definitions are provided for the concept of the rule of law, most of which can be summarized as follows: the rule of law is the organization of state power based on the recognition and actual protection of human rights and freedoms, the supremacy of law, and the mutual accountability of individuals and the state. The evident connection between this concept and the information society manifests through a number of significant factors.

First and foremost, both the information society and the rule of law are grounded and aimed at guaranteeing, establishing, protecting, and effectively exercising the inherent rights and freedoms of individuals and citizens. Secondly, these two concepts originate and operate exclusively within the framework of civil society.

The interpenetrating influence of the rule of law and the information society is manifested in what they bring to each other and the substantive benefit derived from this interconnection.

The rule of law enriches the information society with a vital system-forming principle, which is the principle of the supremacy of law. Its essence lies in asserting its own primacy over the state, envisioning the subordination of state power to the law in order to guarantee and protect the rights and freedoms of individuals. It is even more fitting in this context to characterize the law as a phenomenon that takes precedence over any decisions and actions of individual entities; all such decisions and actions are «tested» by the law. In this case, this principle applies not only to private individuals but also to state bodies and officials (including legislators), which establishes an unequivocal obligation for all entities to respect the law and ensures a situation where society is free from both private and state tyranny. In other words, «it is the supremacy of the law, not of individuals».

In a rule of law state, there exists a proper level of legal consciousness and legal culture both in individuals and society as a whole. Legal consciousness is formed and finds its specific reflection in a person's behavior when they have access to legal information, are familiar with legal culture, and this means that the individual lives and acts within a certain social environment. The information society actively contributes to the formation and development of legal consciousness in both individuals and society as a whole by encouraging the state to establish free access to legal information and information about the activities of government authorities and local self-government, thus facilitating access to societal knowledge. However, the fact that the procedure for accessing information is simplified does not guarantee that all citizens become knowledgeable about their rights and obligations, nor does it ensure a widespread high level of legal consciousness in society.

It is worth emphasizing the fact that in the information society, legal sources are being translated into electronic form. This directly and significantly

influences them through information and communication technologies. In particular, the legal framework of Ukraine is available on the official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Previously, to keep track of all legislative changes, one had to subscribe to the newspaper «Holos Ukrayiny» (lit. «Voice of Ukraine»), but now it is sufficient to have internet access. The electronic form of legal acts as a source of law enables effective legislation in terms of time and space, as it is easily accessible and organized. In the information society, judicial practice, as a source of law, has also found expression in electronic form. In Ukraine, there is general access to the texts of decisions of the European Court of Human Rights, the Supreme Court, and higher specialized courts through the official websites of these courts. Since 2006, the State Judicial Administration has opened the Unified State Register of Court Decisions to provide access to court decisions of general jurisdiction, in accordance with the Law of Ukraine «On Access to Court Decisions». Thus, the official websites of the courts, by providing the possibility to find any court decision, serve as not only an effective means of ensuring transparency of the judicial system but also a source of law that serves as a guideline for law enforcement bodies. Legal doctrine, as a source of law, has also become accessible through internet resources. In Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine plays a significant role in shaping legal doctrine, interpreting the spirit of the Constitution of Ukraine and current legislation. Currently, the decisions of the Constitutional Court of Ukraine are available on the official website of the Court. As for doctrinal works of leading legal schools and scholars in the field of law, they are also becoming increasingly available online. For example, many works can be found on the academia.edu website and on the websites of academic research institutions.

In addition to the positive influence of the information society on the rule of law, it is also important to emphasize the challenges and tasks it presents to the rule of law and legal science. Among them are the development of the conceptual framework of legal science in the context of informatization and the Internet; the issue of personal identification, raising the level of legal awareness among users, the problem of professional ethics and the quality of behavior of legal subjects; the need for clearer definition of legal sources; clarification of the nature of legal applicability in space and across individuals; the problem of collecting evidence and substantiating so-called «network» legal facts that cease to exist in an accessible form until the case is brought to court; admissibility and reliability of such evidence; the issue of combating cybercrime and others.

One thing becomes clear: with the accelerated development of information technology and its role in societal life, the issue of establishing a legislative framework based on well-developed legal science arises, which would regulate the sphere of legal regulation in the virtual space. Such regulation should be based solely on the primacy, defense, and protection of human rights and freedoms, and should be aimed at addressing a range of tasks. In addition to the aforementioned issues, attention should be paid to the necessity of

protecting and upholding the principle of Internet freedom, but this freedom must be built on the basis of respecting and protecting human rights. Among the issues that the rule of law will need to address in the future, cybercrime can also be mentioned: the dissemination of extremist materials on the Internet, defamation online, illegal distribution of pornographic materials on the Internet, violations of Internet trading rules, tax evasion, infringement of copyright and related rights online, and so on.

VOLKOVA Yuliia,
*Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of
Administrative Law and Process
Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Honorary Associate at University of Liverpool*

SOME ASPECTS OF PROTECTION OF THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT BASED ON THE EXPERIENCE OF THE UK

The court has a special place in the system of guarantees for the protection of rights, freedoms and legitimate interests, and access to it is an integral part of the right to appeal to the court and a necessary prerequisite for its implementation. From a legal point of view, the recognition of the right to a healthy natural environment has significant procedural consequences. Taking as a guide the realization of the right to a healthy natural environment by national jurisdictions, most states have adopted legislation defining procedural and substantive elements that allow the effective exercise of this right.

On the one hand, the recognition of the right to a healthy natural environment often involves defending procedural rights, such as the right to receive information, to participate in decision-making on environmental issues and to gain access to the justice system. For example, the Philippines has introduced special rules on environmental litigation to facilitate the protection of the right to a healthy natural environment.

However, although all national courts have recognized that states are obliged to prevent violations of the right to a healthy natural environment, the exercise of this right remains difficult. At the international level, it is recognized only in regional conventions and in soft law documents. At the national level, the recognition of the right to a healthy environment should entail the enactment of «implementing laws». However, states that recognize this right constitutionally or through regional treaties do not always implement it legally. Without effective integration into national laws and procedures, the right to a healthy natural environment is deprived of the opportunity to realize its full potential. To this day, many states have not fulfilled their obligations in such a way as to effectively respect, protect, and fulfil the right to a healthy natural

environment [1].

Controlling the exercise of this right is also not easy. So far, no official international mechanism has monitored its application. It could be argued that this gap could be filled by a mechanism for controlling implementation at the international level. This mechanism, at a minimum, could take the form of a compliance committee, but the direction of which should be open not only to states, but also to citizens and non-governmental organizations on the model of the Aarhus Convention. Better yet, an international jurisdictional body could have as its object ensuring that states respect the right to a healthy environment.

In the absence of such international mechanisms, the main burden is placed on national courts, which should be the first guarantors of respect for the right to a healthy natural environment. The national court must ensure that the state respects not only the right of its citizens to a healthy environment, but also the right of all inhabitants of the planet.

Along with procedural rights, the right to a healthy natural environment also contains a material component. By definition, the right to a healthy natural environment, regardless of its exact wording, protects the elements of the natural environment that ensure a decent life. It provides for the preservation of fundamental human rights, such as the right to life, clean water, food, etc. National systems are actively developing the regulatory framework of environmental legislation. An example of the above would be the United Kingdom.

The UK is involved in several major initiatives on environmental protection and climate change at the national, European, regional, and international levels. It is a party to the EU Emissions Trading Scheme (EU ETS) [2] and the Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change [3], etc.

Britain's exit from the European Union (Brexit) on 31 January 2020 did not affect these initiatives in the short term. Throughout the «transition period», which began the day after the day of Brexit and ended on December 31, 2020, the United Kingdom continued to comply with EU law and remained both in the EU customs union and in the single market. However, by following the agreement reached by the United Kingdom and the European Union at the end of the transition period, the UK Government may be obliged to replace certain environmental safeguards arising from EU law.

At the 2017 UN Environment Assembly in Nairobi, the United Kingdom, along with other UN member states, signed a resolution to address the problem of plastic waste in the oceans [4]. Since then, the UK government has taken a few steps to reduce plastic waste. In particular, in November 2020, the UK government released the Plastic Packaging Tax Policy Paper (PPT), which sets out detailed tax proposals and provides guarantees that the proposal will be subject to more detailed consultation. In addition, on 1 October 2020 [5], the Waste (Circular Economy) (Amendment) Regulations 2020 (Circular Economy Regulations) came into force.

Since July 2020, the government has announced that discussions are underway to create a new state-backed successor to the former Green Investment Bank to help the United Kingdom's climate ambitions build a zero-carbon economy by 2050 [6].

In August 2020, the Department for Business, Energy, and Industrial Strategy (BEIS) published the UK's response to the 2019 stakeholder consultation on «Business Models for Carbon Capture, Use and Storage (CCUS)». In its response, BEIS outlined desirable business models to drive CCUS technology in the UK. Key elements include the presence of two CCUS clusters in operation by 2030 and a carbon capture and storage (CCS) gas power plant, also by 2030 [7].

It should be emphasized that the current legislative framework for regulating the natural environment and climate change in the United Kingdom consists of a mixture of domestic and European law. In many areas, UK environmental regulation comes mainly from the European Union, as the government has determined that more than 1,100 parts of directly applicable EU legislation «belong to the Department for the Environment, Food and Rural Affairs» [8]. However, the United Kingdom has long had its own environmental laws, including the Environment Act 2021 in 2021 [9].

Sitting at the heart of the government's Environment Act, the targets require us to:

- Halt the decline in species populations by 2030, and then increase populations by at least 10% to exceed current levels by 2042.
- Restore precious water bodies to their natural state by cracking down on harmful pollution from sewers and abandoned mines and improving water usage in households.
- Deliver our net zero ambitions and boost nature recovery by increasing tree and woodland cover to 16.5% of total land area in England by 2050.
- Halve the waste per person that is sent to residual treatment by 2042.
- Cut exposure to the most harmful air pollutant to human health – PM2.5.
- Restore 70% of designated features in our Marine Protected Areas to a favourable condition by 2042, with the rest in a recovering condition.

REFERENCES

1. The Right to a Healthy Environment URL: https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/202110/right-a-healthy-environment#_ftn12.

2. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance) URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.

3. The Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) was adopted on 12 December 2015 and entered into force on 4 November 2016 URL:

http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php.

4. GOV.UK, Global commitment at United Nations Assembly to reduce pollution URL: <http://www.gov.uk/government/news/global-commitment-at-united-nations-assembly-to-reduce-pollution>.

5. GOV.UK, Policy Paper, Introduction of a new plastic packaging tax URL: <http://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-a-new-plastic-packaging-tax/introduction-of-a-new-plastic-packaging-tax>.

6. Jillian Ambrose, UK government planning new green investment bank URL: <http://www.theguardian.com/environment/2020/jul/15/uk-government-planning-new-green-investment-bank>.

7. BEIS, Carbon capture, usage and storage. A government response on potential business models for Carbon Capture, Usage and Storage URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/909706/CCUS-government-response-business-models.pdf.

8. Defra, Supplementary (ECB0016) URL: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-energy-and-environment-subcommittee/brexit-environment-and-climate-change/written/45974.pdf>.

9. Environment Act 2021 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukp>.

KOSTENKO Inesa,
Ph.D., Scientific Associate
Scientific Research Institute of State
Building and Local Government of
National Academy of Law Sciences of Ukraine

CURRENT PATTERNS OF SPACE AND SECURITY LEGISLATION IN UKRAINE

As a consequence of Russia's invasion, Ukraine's defence and security challenges have reached a critical level. In the summer of 2022, deputies of the Verkhovna Rada of Ukraine submitted for consideration a draught law on amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities» (No. 7485 dated 23.06.2022) (hereinafter referred to as the draught law) to improve the national security and defence legislation in Ukraine [1]. According to the note accompanying the draught law, the purpose of amending the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities» is to implement a comprehensive improvement of legislation on national security and defence of Ukraine, normalisation of the structure and composition of the security and defence sector, the management system, coordination, and interaction among its bodies, and improvement of the state system. To accomplish this objective, the draught law proposes to amend the Ukrainian

laws «On National Security of Ukraine» and «On Space Activities», thereby granting the State Space Agency of Ukraine new powers and incorporating it into the security and defence sector [2]. To accomplish this objective, the draught law proposes to include amendments to the existing laws of Ukraine «On National Security of Ukraine» and «On Space Activities.» Because of these amendments, the State Space Agency of Ukraine should be provided with new authorities and integrated into the security and defense sectors.

Maryana Bezugla, one of the draught's authors wrote: «The State Space Agency (SSA) provides the country's defence with operational satellite data and analytical information based on the results of their processing, such as navigation data, geophysical monitoring system information, and data on intelligence satellite flights over Ukraine. SSA also coordinated the collecting and processing of data from over 200 radar and optical satellites. Thousands of thematic maps were prepared during the period of hostilities with the exact coordinates of enemy targets and objects for their fire damage, and thematic maps regarding the ecological state of certain objects and territories damaged because of hostilities. The SSA also conducts optical observation, calculation, and information provision about the flights of intelligence satellites of the Russian Federation, the Republic of Belarus, Kazakhstan, and others over the territory of Ukraine, as well as the SSA's activities, as a full-fledged component of the security and defence sector, will be simpler and more effective after the submitting of the draught law» [3].

The authors of the draught law explain the importance and necessity of implementing such amendments by noting that the most powerful countries worldwide have their own military space forces and civilian space structures and use the results of space activities actively in the interests of security and defense. The National Centre for Control and Testing of Space Vehicles operates in the sphere of management in the SSA of Ukraine for the testing of space vehicles and carries out a vast array of activities and responsibilities in the interests of the national security and defence of Ukraine, including pursuant to martial law. According to Clause 10 of Article 6 of the Law of Ukraine, «On Military Duty and Military Service,» servicemen of the Armed Forces of Ukraine, and other Military formations may be seconded to state bodies, enterprises, institutions, and organisations, as well as state and communal institutions, for the performance of tasks in the interests of the defense of the state and its security while being on military service [4].

According to paragraph 5 of the Explanatory Note, the implementation of such a draught law does not require financing from the state or local budgets [2]. However, the Budget Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine at the meeting of October 18, 2022 (report No. 142) after consideration of the draught Law of Ukraine on Amendments to the Law of Ukraine «On the National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On space activity» (No. 7485, dated 23.06.2022) reported that the implementation of the draught law may require an increase in state budget expenditures, explaining this by the fact that Article 35 of the Law of Ukraine «On the National Security of Ukraine»

defines that the financing of the components of the security and defense sector is carried out at the expense and within the limits of the funds specified in the Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for the relevant year, and also from other sources not prohibited by law, and the number of expenditures for financing the security and defense sector must be at least 5 percent of the planned volume of the gross domestic product, of which at least 3 percent is for financing the defense forces [5].

Paragraph 6 of the Explanatory Note states that the project is subject to approval only with the Ministry of Strategic Industries, the Ministry of Economy of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Digital Transformation of Ukraine, and the Ministry of Defence of Ukraine. According to the authors of the draught, such implementation of the act will not have an impact on the interests of individual strata (groups) of the population, united by common interests, or business entities; the project does not concern the functioning of local self-government, the rights, and interests of territorial communities, or local and regional development; and the project does not require consultations with the public. This statement is inaccurate due to the increasing preservation of human rights in space activities. Space activity may affect the realisation of human rights, including the right to access space and the information obtained there, the right to benefit from scientific progress and its applications [6], the rights to privacy [7], the rights relating to life and the environment in the context of ecocide [8], and the rights relating to humanitarian law and military conflict. The «development of weapons technologies threatens the worldwide enjoyment of human rights,» and the weaponization of space is no exception. Particularly, the militarization and weaponization of space raise concerns regarding the right to life, the right to a secure environment, the right to development, and the right to peace [8].

Furthermore, the draught law recommends classifying SSA as part of the security and defence sector, which cannot be agreed upon (amendments to Part 2 of Article 12, new Article 23-1 of the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine», changes to Article 26 «On Space Activities»). The Main Scientific and Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine provided the following response: «Currently, the SSA is the central body of the executive power, the activities of which are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Strategic Industries and which implements the state policy in the field of space activities (see clause 1 of the Regulation on SSA, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 14, 2015, No. 281 (as amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 20, No. 748)¹. Due to the draught law, the coordination of SSA activities will be carried out by the National Security and Defence Council as a constitutional coordinating body for national security and defence under the President of Ukraine, i.e., in fact, under the

¹ CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE RESOLUTION of May 14, 2015 No. 281 Kyiv, On approval of the Regulation on the State Space Agency of Ukraine, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2015-%D0%BF#Text>

President of Ukraine (Article 107 of the Constitution of Ukraine, Articles 13, 14 of the Law «On National Security of Ukraine») [10]. That may limit the possibilities of international cooperation in the field of peaceful space exploration and strengthen the establishment of a monocentric system of public administration in the field of space activities in Ukraine.

For instance, NASA (National Aeronautics and Space Administration) is America's civil space program and the global leader in space exploration. The agency has a diverse workforce of just under 18,000 civil servants and works with many more U.S. contractors, academia, and international and commercial partners to explore, discover, and expand knowledge for the benefit of humanity². The United States Space Force is a separate and distinct branch of the armed services, organized under the Department of the Air Force in a manner very similar to how the Marine Corps is organized under the Department of the Navy³. The United States Space Force Headquarters and Office of the CSO, like the Army, Navy, Marine Corps, and Air Force, are located at the Pentagon. This staff focuses on building a fully functional headquarters, ready to execute the full breadth of its organise, train, and equip tasks, and producing a thorough plan to transfer forces into the US Space Force in collaboration with the US Air Force⁴. The United Kingdom Space Agency (UKSA)⁵ is also an executive agency of the United Kingdom's Government in charge of the country's civil space programs, which delivers key elements of the government's National Space Strategy, which sets out the government's ambitions for the UK in space, bringing together civil and defense policy for the first time.⁶ In accordance with the United Kingdom Space Agency Order 2011⁷, the United Kingdom Space Agency has been operating as a shadow executive agency of the Department for Business, Innovation, and Skills. In this regard, the Secretary of State for Business, Innovation, and Skills has issued directions, by virtue of section 3(6) of the Science and Technology Act 1965, to the Natural Environment Research Council (NERC), the Science and Technologies Facilities Council (STFC), and the Technology Strategy Board (TSB). These directions require NERC, STFC, and TSB to transfer certain responsibilities for activities relating to scientific research in outer space to the Department for Business, Innovation, and Skills acting through the UK Space Agency [11]. The UK Space Agency delivers key elements of the government's National Space Strategy. Through a programme the UKSA catalyse investment by supporting projects that drive investment and generate contracts for the UK space sector; deliver missions and capabilities that meet

²About NASA, official website, URL: <https://www.nasa.gov/about/index.html>

³About the United States Space Force, Official United States Air Force Website, URL: <https://www.spaceforce.mil/About-Us/About-Space-Force/>

⁴See: Official United States Air Force Website, URL: <https://www.spaceforce.mil/About-Us/About-Space-Force/>

⁵The United Kingdom Space Agency (UKSA), official website: <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-space-agency>

⁶ National Space Strategy, official website: <https://www.gov.uk/government/publications/national-space-strategy>

⁷ See: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2011/822/made>

public needs and advance our understanding of the Universe, and champions the power of space to inspire people and offer greener, smarter solutions for business, and to support a sustainable future. The activity of UKSA includes the following programmes: the UK Launch program⁸; Innovation programmes: such as National Space Innovation Programme (NSIP)⁹; Enabling Technologies Programme¹⁰; General Support Technology Programme¹¹; Navigation Innovation Support Programme (NavISP).¹² Discovery programs include the Space Science Programme,¹³ and the Space Exploration Programme¹⁴. There are also other programs such as Earth Observation¹⁵; ESA Technology Harmonisation,¹⁶ which champions the UK space sector, identifies collaboration opportunities and gets activities and capabilities recognized Europe-wide; Space-Based Positioning, Navigation and Timing Programme,¹⁷ which explores innovative ways of delivering vital satellite navigation and timing services to the UK from space; Advanced Research in Telecommunications Systems (ARTES) Programme,¹⁸ that supports UK industry to develop the next generation of telecommunications products, services, and applications. Concerning issues of security and defence, it should be noted that these functions, both at NASA and at UKSA, belong to separate structures. In accordance with the UK Space Agency Corporate Plan 2022–25¹⁹ in the framework of Space Safety and Sustainability over the next three years, UKSA's Space Safety and Sustainability programmes will continue to operate Space Surveillance and Tracking service, in other words, UKSA intends to cooperate with the Ministry of Defense to establish a new civil and

⁸ Launch the UK: <https://www.gov.uk/guidance/how-we-are-promoting-and-regulating-spaceflight-from-the-uk>

⁹ NSIP is the UK Space Agency's dedicated programme that provides co-funding to support the development of innovative projects, URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-space-innovation-programme-nsip>

¹⁰ The Enabling Technologies Programme is a UK Space Agency funding programme to research and develop new and emerging space technologies, bringing step- change increases in Technology Readiness Levels (TRLs) and building strong foundations to underpin the UK's global leadership in space technology. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/enabling-technologies-programme/details-about-the-enabling-technologies-programme>

¹¹ The General Support Technology Programme (GSTP) is an ESA programme aimed at the development of new and innovative space technologies. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/general-support-technology-programme-gstp>

¹² Navigation Innovation Support Programme is the European Space Agency (ESA) research and development programme for space positioning, navigation and timing products and services. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/navisp-navigation-innovation-support-programme>

¹³ Space Science Programme; URL: <https://www.gov.uk/government/collections/space-science-programme>

¹⁴ Space Exploration Programme; URL: <https://www.gov.uk/government/collections/space-exploration-programme>

¹⁵ Earth Observation, URL: <https://www.gov.uk/government/collections/earth-observation-eo>

¹⁶ ESA Technology Harmonisation, URL: <https://www.gov.uk/government/collections/esa-technology-harmonisation>

¹⁷ Space-Based Positioning, Navigation and Timing Programme <https://www.gov.uk/guidance/space-based-pnt-programme>

¹⁸ Advanced Research in Telecommunications Systems (ARTES) Programme <https://www.gov.uk/government/publications/the-artes-advanced-research-in-telecommunications-systems-programme>

¹⁹ The UK Space Agency Corporate Plan 2022–25, URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-space-agency-corporate-plan-2022-25>.

defense National Space Operations Center to strengthen ability to track space objects and provide information to the industry. Therefore, the imposition of defense functions and the strengthening of SSA in the context of security does not correspond to the principles of decentralization and the European path of development. It should be noted that UKSA, even within its historical development, was constantly involved in international programs, and its structure included a sufficiently loose structure, with the aim that the UK's space programs never came under the auspices of one government department or ministry with a single vote or budget of its own [12].

The same position was highlighted by Evtan Tepper, who wrote that decentralized governance has numerous advantages: the first and foremost is the feasibility of achieving governance under anarchy. It enables incremental evolution of governance by introducing partial regimes – partial in terms of the issues they cover and the parties to the formation of the regimes. Over time and in the aggregate, they cover larger swaths of space governance and actors. Decentralized governance is flexible and adaptable, especially when rapid technological developments are concerned. Significantly, decentralized governance and polycentric governance enable meaningful participation of stakeholders and experts in governance, which, as empirical studies have demonstrated, results in rules that better match the circumstances and conditions of what they apply to and greater adherence to those rules [14]. Such an option of the public administration in space activity is also the most suitable for Ukraine during the war. The implementation of new changes in accordance with Draught Law No. 7485 is completely inappropriate today, as it violates modern European principles, does not correspond to the established procedures of developed countries in the aspect of space activity, and is also illogical and contradictory within the framework of domestic Ukrainian legislation. Therefore, the implementation of this draft law does not aim at any improvements, except to change the concepts and stop the likely development of space activities with the strengthening of vertical regulation, instead of the implementation of today's important decentralization. The implementation of this draught law will provide negative consequences for the further development of space activities in Ukraine, because of strengthening the monocentric method of public administration in the field of space activities, similar to the way of the Soviet period, which is unacceptable today, as Ukraine struggles for its European path and future development.

References

1. Draught Law on Amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities», No. 7485 dated 23.06.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39856>.
2. EXPLANATORY NOTE to the draft Law of Ukraine on amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activities». Explanatory note (23.06.2022). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1379133>.

3. Olena GORBUNOVA, The State Space Agency is proposed to be included in the security and defense sector, *Voice of Ukraine*, Gazette of the Verkhovna Rada of Ukraine, June 27, 2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/361737>.
4. Law of Ukraine On Military Duty and Military Service, Law of Ukraine dated March 25, 1992 No. 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
5. The Budget Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine at the meeting of October 18, 2022 (report No. 142) URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1512195>.
6. UNESCO Experts' Meeting on the Right to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and its Applications Programme and Meeting Document, SHS/RSP/HRS-GED/2009 PI/H/1, 5 (July 17, 2009).
7. Regulation 2016/976 of the European Parliament and of the Council of April 27, 2016, on the Protection of Natural Persons with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data, and Repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), 2016 O.J. (L 119).
8. David R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment* (2011).
9. Freeland, Steven, Ireland-Piper, Danielle, *Space Law, Human Rights, and Corporate Accountability*, *UCLA Journal of International Law and Foreign*, ISSN 1089-2605, 2022 Stable URL: <https://escholarship.org/uc/item/3636p0sp>.
10. The United Kingdom Space Agency (Transfer of Property etc.) Order 2011, 2011 No. 822 SCIENTIFIC RESEARCH RESEARCH COUNCILS. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2011/822/made>.
11. Douglas Millard, *An Overview of United Kingdom Space Activity, 1957-1987*, Senior Curator of Information, Communication and Space Technologies, Science Museum, London, ESA Publications Division, 2005. 47 P.
12. The UK Space Agency Corporate Plan 2022–25, URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-space-agency-corporate-plan-2022-25>.
13. Douglas Barrie, UK Defence Space Strategy's orbital ambitions, *MILITARY BALANCE BLOG* 11th February 2022, URL: <https://www.iiss.org/online-analysis//military-balance/2022/02/uk-defence-space-strategys-orbital>.
14. Eytan Tepper, *The Big Bang of Space Governance: Towards Decentralized Regulation of Space Activities*. Faculty of Law, Institute of Air and Space Law, McGill University, Montréal, December 2019.
15. CONCLUSION on the draft Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» and the Law of Ukraine «On Space Activity»» APPARAT OF THE SUPREME COUNCIL OF UKRAINE, Main Scientific and Expert Administration, URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1399379>.

АГАПОВА Олена,
*Ph.D., начальниця відділу міжнародних зв'язків
Національного аерокосмічного університету
«Харківський авіаційний інститут ім. М. Є. Жуковського»
Провідний науковий співробітник
Ризького університету імені Страдіня*

ЩОДО ЕФЕКТИВНОСТІ САНКЦІЙ, ПРИЙНЯТИХ ВНАСЛІДОК ВІЙСЬКОВОГО ВТОРГНЕННЯ В УКРАЇНУ

У тезах розглядається питання щодо ефекту санкцій оперативно прийнятих на тлі вторгнення росії в Україну. У відповідь на агресію росії міжнародним співтовариством та окремими країнами було введено низку санкцій, метою яких є економічний примус для припинення війни агресором. Тому аналіз економічних наслідків є актуальним для того, щоб зрозуміти масштаби санкцій і масштаби їхнього впливу на російську економіку.

Термін «санкції» може мати багато значень. У національній сфері санкції, як правило, являють собою ряд дій, які можуть бути вжиті проти особи, яка порушила правову норму [1]. Санкції можуть служити ряду цілей, включаючи визначення меж допустимої поведінки, покарання правопорушників і стримування потенційних майбутніх правопорушників [2]. Але незалежно від конкретної мети, якій може служити конкретна санкція, суть національних санкцій полягає в їх зв'язку з правовими нормами. Цей зв'язок відокремлює санкції від простих актів примусу. У національному контексті санкції вводяться з метою забезпечення виконання закону, і тому вони спрямовані на зміцнення верховенства права.

Загроза майбутньому України через дії росії ставить питання про те, як цей військовий конфлікт вплине на торговельні відносини. Чи будуть продовжені торгові санкції?

За загальним підходом, можна виокремити дві групи санкцій: односторонні і багатосторонні. Так, наприклад, коли одна держава вживає примусових заходів її дії зазвичай називають «односторонніми санкціями». Коли дія ініціюється групою держав, вона стає «багатосторонніми/колективними» або «регіональними» санкціями. Чудовим прикладом багатосторонніх/колективних санкцій є режим Путіна, який підтримується проти росії Європейським Союзом, США та іншими міжнародними організаціями на тлі агресії в Україні.

Починаючи з 24 лютого, військовий наступ був спрямований не лише на військові об'єкти, а й на цивільну інфраструктуру та цивільне населення. США, Європа та міжнародне співтовариство запровадили низку економічних санкцій проти росії у відповідь на її вторгнення в Україну.

Санкції, введені проти росії, умовно можна розділити на три групи:
– обмеження щодо конкретних державних службовців і бізнесменів чи

журналістів, пов'язаних з російським урядом, що передбачали не лише обмеження їхнього пересування в Європі та Америці, а й у конфіскації майна;

– введення різних обмежень для російських компаній, наприклад, відключення кількох банків від системи SWIFT. При цьому багато країн закрили небо та порти для російських літаків і кораблів. Також багато підприємств по всьому світу відмовилися продовжувати роботу в росії. Багато міжнародних компаній, таких як Ikea, McDonald's, Visa і MasterCard, BMW, Mercedes Benz та ін., залишили країну;

– у багатьох країнах заблоковані міжнародні резерви ЦБ росії, таким чином валютні резерви агресора скоротилися майже вдвічі.

Вторгнення росії в Україну сколихнуло світ і, що найважливіше, ЄС. Ця війна фундаментально змінила систему безпеки в Європі та за її межами. Євросоюз і США розпочали «економічну війну» проти росії, фактично відрізавши країну від міжнародних фінансових ринків. Проте санкції завдають шкоди величезній кількості країн, які значною мірою покладаються на пшеницю, природний газ та інші товари зі сторін у війні. Багато з наслідків, включаючи підвищення цін на газ, електроенергію та продукти харчування, або вже відбулися, або можуть наступити незабаром. Безсумнівно, це вплине як на політичну, так і економічну стабільність країн, і здебільшого на просторі ЄС. Наслідки ще попереду. Однак країни ЄС вже роблять величезні кроки для повної диверсифікації своїх ринків імпорту/експорту та модернізації технологій відновлюваної енергетики [3].

Важливо акцентувати увагу на таких санкціях, що розраховані на короткострокову та довгострокову перспективу. У короткостроковій перспективі вони є економічним шоком для росії та спрямовані на створення дискомфорту для російських громадян, щоб вони змусили свій уряд відступити. Мета запровадження санкцій у довгостроковій перспективі – це знищення російської економіки, щоб вона довго не могла відновити баланс, що послабить її головний пріоритет – військову силу.

Слід зазначити, що санкції вже мають руйнівний вплив на російську економіку. Відповідно до припущення, подальший розвиток російської економіки багато в чому залежить від Європейського Союзу; зокрема, наскільки Європа зможе відмовитися від економічних відносин з росією і, зокрема, від імпорту енергоресурсів з росії. Однак самому Євросоюзу буде нелегко піти на такий крок, оскільки, з одного боку, відмова від торгівлі передбачає взаємні втрати.

У цьому відношенні, коли нація вторгається в іншу суверенну державу, вона порушує міжнародне право і повинна позбутися більшості переваг свого членства у Світовій Організації Торгівлі (далі – СОТ). СОТ стверджують, що в майбутньому торгівлі відносини повинні залежати від спільних підходів до управління. Хоча скасування режиму «Most-Favoured-Nation» treatment» щодо російського експорту було важливим кроком і відображає чітке рішення країн, які ввели санкції, що переваги СОТ не

можуть бути повністю використані членом, який порушує територіальну цілісність іншої суверенної держави. Проте будь-яке бажання покарати росію не вилилось у спроби виключити агресора зі Світової Організації Торгівлі [4].

Щоб подолати наступні виклики та забезпечити політичну стабільність у короткостроковій та довгостроковій перспективі, важливо зробити наступні кроки:

1. Подолати залежність від російського палива та розвивати відновлювані джерела енергії;
2. Диверсифікувати та розвивати альтернативні ринки;
3. Продовжити тимчасове підвищення тарифів і заборону на експорт проти росії, якщо конфлікт триватиме.
4. Більше багатонаціональних підприємств (МНК) повинні призупинити або відмовитися від своїх інвестицій та діяльності в росії;
5. Якщо буде виявлено, що інші члени Світової Організації Торгівлі надають матеріальну підтримку росії, вони також повинні отримати відповідний санкційний тиск;
6. Група однодумців-членів Світової Організації Торгівлі повинна поширювати торговельну співпрацю лише на країни, які втілюють цінності ліберального міжнародного економічного порядку.

REFERENCES

1. Hans Kelsen (1951). *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*. Publisher: London: Steven & Sons, p. 706.
2. Margaret P. Doxey (1996). *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2nd edn. Publisher: New York: St Martin's Press, p. 7.
3. Abuseridze, G., Paliani-Dittrich, I., Shalikashvili, M., Zahars, V. (2022). Challenges and economic adjustment policies in the EU. Publisher: *Access to science, business, innovation in digital economy*, ACCESS Press, 3(2): 136-146. [https://doi.org/10.46656/access.2022.3.2\(4\)](https://doi.org/10.46656/access.2022.3.2(4)).
4. World Trade Organization (2022). *Russia-Ukraine conflict puts fragile global trade recovery at risk*. Publisher: PRESS/902 PRESS RELEASE. See the link: https://www.wto.org/english/news_e/pr22_e/pr902_e.htm.

БЄЛІКОВА Марина,
кандидатка юридичних наук,
старша наукова співробітниця НДІ ДБМС НАПрН України

МЕДІАЦІЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Запровадження системи альтернативного вирішення спорів (АВС), зокрема медіації, є одним із пріоритетів Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства в Україні на 2021 – 2023 роки, затвердженій Указом Президента України від 11 червня 2021 р.

№ 231/2021, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021, та Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021 – 2023 роки, затвердженого від 23 червня 2021 р. № 756-р тощо, а також низкою міжнародних нормативних актів та директив ЄС.

Тривалий час медіація не була визначена окремим профільним законом, за роки незалежності України цей термін був інтегрований у низці нормативно-правових актів таких як: Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 02 червня 2011 р. № 3460-VI // до безоплатної первинної правової допомоги належить послуга з надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації; Закон України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 р. № 3460-VI // соціальна послуга посередництва (медіації); Закон України «Про концесію» від 3 жовтня 2019 р. № 155-IX (зміни до ст. 19 Закону України «Про державно-приватне партнерство») // право сторін договору вільно обрати механізм вирішення спорів, включаючи медіацію. Протягом 2006 – 2020 років в низці указів Президента України також зазначено про необхідність розвитку альтернативних способів врегулювання спорів, зокрема, медіації [1].

Станом на тепер діє профільний закон – Закон України «Про медіацію» (далі – Закон) № 1875-IX, який набув чинності 15 грудня 2021 р.

Відповідно до положень Закону медіація – це позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів. Медіатор – спеціально підготовлена нейтральна, незалежна, неупереджена фізична особа, яка проводить медіацію. Медіатором може бути дієздатна фізична особа, яка не має судимості, та яка пройшла базову підготовку медіатора в Україні або за кордоном. Базова підготовка медіаторів здійснюється суб'єктом освітньої діяльності за програмою обсягом (тривалістю) не менше 90 годин навчання, у тому числі не менше 45 годин практичного навчання. Програма базової підготовки медіатора включає теоретичну підготовку і відпрацювання практичних навичок. Медіаторами також визнаються особи, які до 15 грудня 2021 р. пройшли навчання базовим навичкам медіатора (медіації) обсягом не менше 48 годин, що підтверджується відповідними сертифікатами [2]. Медіація проводиться за взаємною згодою сторін медіації з урахуванням принципів добровільності, конфіденційності, нейтральності, незалежності та неупередженості медіатора, самовизначення та рівності прав сторін медіації [3].

Постає запитання чи можлива з теоретичної та практичної точок зору застосування процедури медіації для вирішення конфліктів у сфері публічного адміністрування та адміністративно-правових спорів? Для відповіді на нього необхідно дослідити правове підґрунтя та погляди науковців на означене питання.

Відповідно до положень ст. 3 Закону медіація можлива й для врегулювання адміністративно-правового спору та у справах про адміністративні правопорушення.

Тобто вітчизняне законодавство передбачає можливість проведення медіації для врегулювання конфліктів у сфері публічного адміністрування, разом з тим нормотворець не визначив критерії медіабельності такого спору, як то було рекомендовано в Додатку до Рекомендації REC(2001) 9.

Тож, існують медіабельні та немедіабельні спори. Медіабельними адміністративно-правовими спорами є спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації; спори, що виникають в процесі прийняття громадян на публічну службу, її проходження та припинення; спори, що передбачають компроміс (законодавчо визначений, як то митний компроміс) тощо. Для того аби спір вважався медіабельним у суб'єкта владних повноважень завжди мають бути наявні дискреційні повноваження у спірних правовідносинах. Немедіабельні – спори щодо оскарження результатів виборів, референдуму; спори, вирішення яких не передбачає можливості досягнення компромісу, оскільки відсутні дискреційні повноваження, у такому випадку дії публічної адміністрації чітко регламентовані, не передбачають розсуду.

Законодавчі встановлені компроміси між приватною особою та публічною адміністрацією вже існують довгий час, це такі як податковий та митні компроміси. Однак, і досі не встановлені правові можливості для використання саме процедури медіації для їх досягнення, хоча така процедура була би вигідна обом сторонам конфлікту. Приміром, для платника податків це можливість швидше закінчити конфлікт без шкоди для репутації, зменшити суми штрафів та виплат, а також можливість своєчасного врегулювання майбутніх податкових спорів. Для податкового органу це можливість в найкоротші терміни виконати план дохідної частини бюджету, не витрачаючи час в судах. До того ж, якщо приватна особа матиме велику заборгованість, вона або ніколи її не погасить, або встигне приховати майно, на яке можливо накладення стягнення. Податкові органи можуть бути зацікавлені в процедурі у випадку слабкості їх позиції, знизити свої вимоги, аби не витрачати час на їх обґрунтування в суді. Це важливо для держави в цілому.

Як вбачається з вищевикладеного, медіація при врегулюванні адміністративно-правового спору була би вигідною як для приватної особи, так і для публічної адміністрації, проте останні мають великі сумніви та побоювання щодо вступу у процедуру медіації. Ці побоювання зумовлені як правовою традицією, звичаями, так і відсутність чіткого дозволу в законодавстві на таку процедуру для публічної адміністрації, а це в свою чергу трактується нею як заборона, враховуючи радянську ментальність та неправильне розуміння меж своєї дискреції. Саме тому, О. Д. Сидельніков, а ми приєднуємося до його позиції, зазначає, що законодавство про медіацію повинно містити пряму вказівку на право державних органів та органів місцевого самоврядування врегулювати спір

за допомогою медіації. Окрім того, необхідно встановити можливість органу публічної адміністрації на власний розсуд виявляти ініціативу та виступати з пропозиціями застосувати медіацію, коли це вбачається доцільним та необхідним. При виникненні конфліктних ситуацій, застосування медіації може бути інструментом суб'єкта владних повноважень та пріоритетом державної політики, однак без відповідних змін у законодавстві представники органів державної влади не дійдуть самостійно до розуміння переваг медіації [4, с. 162].

Відмітимо також й те, що навіть до прийняття Закону в Україні були успішні пілотні проекти врегулювання адміністративно-правових спорів за допомогою процедури медіації. Приміром, в рамках спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Прозорість та ефективність судової системи України» у квітні 2009 р. відбулося підписання Угоди про співробітництво між Вінницьким окружним адміністративним судом та експертами Ради Європи щодо запровадження пілотного проекту з медіації при вирішенні адміністративних спорів у суді. З того часу у ВОАС активно розпочався процес впровадження медіаційного розгляду адміністративних справ та популяризація даної процедури в суспільстві.

З червня 2010 р. по жовтень 2011 р. суддями-медіаторами Вінницького окружного адміністративного суду проведено 31 процедуру медіації, з яких у 20 випадках досягнуто позитивного результату та підписано відповідну угоду [5].

Таким чином, медіація вже віднайшла своє закріплення на законодавчому рівні у профільному Законі. Однак існують дискусії у наукових колах щодо визначення критеріїв медіабельності того чи іншого адміністративного спору.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Закон про медіацію відкриває нові можливості клієнтам системи БПД. Довідково-аналітичний матеріал. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/zakon-pro-mediatsiyu-vidkrivae-novi-mojlivosti-klientam-sistemi-bpd>.

2. Про медіацію : Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text>.

3. Рекомендація REC(2001) 9 Комітету міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf.

4. Сидельников О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 201 с.

5. Медіація: ефективне вирішення конфліктів. Довідково-аналітичний матеріал. URL: <http://voas.gov.ua/work/med-ats-ya/med-ats-ya-efektivne-virshennya-konfl-kt-v/>

БИТЯК Юрій Прокопович,

*доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

ПИСАРЕНКО Надія,

*докторка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

БАЛАКАРЄВА Ірина,

*кандидатка юридичних наук, доцентка,
старша наукова співробітниця НДІ ДБМС НАПрН України*

МАРЧЕНКО Олена,

*кандидатка юридичних наук, доцентка
кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ КРІЗЬ ПРИЗМУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ТА СУДОВОЇ ПРАКТИКИ²⁰

Форми діяльності, які знаходяться у розпорядженні публічної адміністрації, настільки різноманітні, що вирізненню їх видів, з'ясуванню природи та функціонального призначення кожної з них можуть бути присвячені об'ємні наукові дослідження. Складніше всього у результаті таких досліджень створити перелік необхідних з практичної точки зору, універсальних форм, адже всюди прослідковується специфіка у виборі засобів, що застосовують суб'єкти публічного адміністрування для реалізації наданих їм повноважень.

Разом із тим, існують, як мінімум, три форми, які привертати увагу дослідників і якими, за нашими спостереженнями, у більшості випадків послуговуються представники влади. Це – прийняття (1) нормативного та (2) індивідуального актів, а також (3) укладання адміністративного договору. Особливо цікавими можуть бути компаративні розвідки сутності згаданих форм, коли можна порівняти їх характеристики, встановити

²⁰ Представлені тези є стислим викладом останньої статті Юрія Прокоповича Битяка. Стаття була підготовлена у співавторстві з його ученицями: Concepts and Features of Administrative Contracts through the Prism of Regulatory Provisions and Judicial Practice in Ukraine / Pysarenko N, Bytiak Yu, Balakarjeva I, Marchenko O. *Access to Justice in Eastern Europe*, 2023, 1(18). P. 147–167.

відмінності з тим, щоб дійти висновків щодо доцільності та ефективності застосування того чи іншого засобу для досягнення визначеної мети.

В цій роботі приділимо увагу сутності адміністративного договору. Свій вибір пояснюємо тим, що в Україні суб'єкти влади укладають їх нечасто і навіть із деякими застереженнями.

Теоретичні підходи до визначення та класифікації адміністративних договорів

Розпочинати дослідження правового явища має сенс з формування його дефініції. Важко не погодитися із тим, що виважена дефініція в праві – це результат активних і, почасти, тривалих наукових дискусій.

Історія визначення адміністративного договору в Україні дещо інакша: спочатку відповідне поняття було закріплено в Кодексі адміністративного судочинства України (Кодекс). До прийняття Кодексу, тобто до 2005 р., в юридичній літературі розглядуване явище вивчалось фрагментарно. Можна назвати лише декількох авторів, які робили спроби комплексно дослідити проблеми визначення адміністративного договору, встановлення його ознак та видів [1; 11].

Після прийняття Кодексу з'явилися наукові роботи, присвячені дослідженню адміністративних договорів, в яких автори намагалися надати рекомендації відносно удосконалення вже існуючої законодавчої дефініції, працювали над виробленням критеріїв щодо їх (договорів) класифікації [2–5; 8].

На підставі вивчення наукових робіт, присвячених проблемам визначення і класифікації адміністративних договорів можна запропонувати такі проміжні висновки: на сьогодні українські науковці-правники демонструють дещо відмінні позиції відносно поняття, ознак і, відповідно, видів адміністративних договорів. Вони одностайні у тому, що стороною подібних договорів має бути наділений владою суб'єкт, який через їх (договорів) укладання безпосередньо і реалізує цю владу. Однак деякі з правників під сумнівом залишають можливість участі у таких договорах приватних осіб; свої вагання вони пояснюють тим, що договір за участю приватної особи передбачає задоволення насамперед інтересів такої особи, а не досягнення суспільно значущого результату.

Адміністративний договір за участю приватної особи, на нашу думку, є цілком імовірним, більше того, надзвичайно ефективним засобом вирішення питань, що постають у процесі публічного адміністрування. Суб'єктний склад такого договору обумовлює, однак, те, що у зв'язку із виконанням його умов кожна зі сторін досягає бажаної мети: представник влади прагне до суспільно значущих результатів, а приватна особа – до задоволення приватних інтересів.

Законодавче визначення адміністративних договорів, їх види

У первісній редакції Кодексу адміністративного судочинства України від 2005 р. адміністративний договір був визначений як дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що походять від владних управлінських функцій суб'єкта владних

повноважень, який є однією зі сторін такого договору.

Маємо визнати, що процитована нормативна дефініція неблагозвучна і навіть дещо заплутана. Однак і у такому вигляді вона виконувала своє головне призначення: з її змісту можна було зробити висновки про характеристики розглядуваних договорів. До числа таких відносимо наступні: 1) адміністративні договори – це угоди за участю суб'єктів, яким законом надано право здійснювати управлінські функції (у тому числі, внаслідок їх делегування); 2) укладання договорів спрямовано на реалізацію суб'єктами влади зазначених функцій; 3) право на укладання адміністративних договорів, а також суттєві їх умови мають бути чітко зафіксовані у законі.

Із наведеного визначення (як і в цілому з тексту Кодексу в редакції 2005 р.) не впливала інформація щодо видів адміністративних договорів. Хоча у законах, що були чинними на той час, описувалися угоди із наведеними вище характеристиками. У юридичних джерелах деякі із таких угод називали функціонально-управлінськими. Вони уклалися на підставі Законів «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні» між органами виконавчої влади та органами самоврядування і стосувалися питань реалізації спільних програм або перерозподілу (делегування) повноважень. Адміністративними договорами можна було вважати і угоди між суб'єктами влади та приватними особами, правила щодо яких, для прикладу, було визначено в Законі «Про державно-приватне партнерство».

У новій редакції Кодексу від 2017 р. закріплена дефініція адміністративного договору, яка істотно відрізняється від тієї, що була запропонована Кодексом від 2005 р. Тепер законодавець акцентує увагу на тому, що адміністративний договір: 1) укладається виключно на підставі закону; 2) може мати форму угоди, протоколу, меморандуму тощо; 3) є спільним правовим актом; 4) може бути укладений як між суб'єктами владних повноважень, так і за їх участі (останнє передбачає можливість вступу в угоду приватної особи); 5) базується на взаємному волевиявленні сторін; 6) визначає їх (сторін) права та обов'язки у публічно-правовій сфері.

Також в оновленому Кодексі позначені види адміністративних договорів, критерієм для виокремлення яких, як вбачається, є мета їх укладання. До їх числа віднесено договори: а) про розмежування компетенції або про порядок взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) про делегування публічно-владних управлінських функцій; в) про перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів; г) ті, що укладають замість індивідуальних актів; д) укладені для вирішення питань надання адміністративних послуг.

Підсумовуючи, відзначимо: законодавче визначення адміністративних договорів очевидно прогресує. Нині чинна його редакція дає чітке уявлення про характеристики таких договорів і навіть пропонує інформацію щодо їх видів. Можна стверджувати, що виокремлення

останніх – результат використання суб'єктами влади розглядуваної форми адміністрування.

Дозволимо собі висловити передбачення, що перелік видів адміністративних договорів, наведений у Кодексі, не є вичерпним. Однак, на нашу думку, це будь-яким чином не може ускладнювати застосування правил даного процесуального закону. Оскільки визначальну роль відіграє все-таки нормативне встановлення ознак досліджуваних угод.

Законодавче визначення адміністративного договору було введено в обіг для цілей застосування правил Кодексу адміністративного судочинства України; у першу чергу тих, що окреслюють юрисдикцію адміністративних судів. Інші нормативно-правові документи, у тому числі ті, що встановлюють повноваження суб'єктів публічного адміністрування, досі не вміщують подібних дефініцій так само, як і позбавлені правил про порядок укладання, виконання чи припинення дії адміністративних договорів. Хоча, на наше переконання, правильним було б закріпити відповідне поняття саме в актах, приписи яких адресовано зазначеним суб'єктам.

У підсумку висловимо небезпідставне сподівання, що введення в дію українського закону про адміністративну процедуру, сприятиме формуванню стійкої позиції про доцільність розміщення саме в його тексті інформації відносно характеристик адміністративних договорів, їх видів, підстав і загального порядку укладання, а також порядку їх виконання та припинення.

Характеристики адміністративного договору у судових рішеннях

Як зазначалося вище, законодавче визначення адміністративного договору було введено в обіг для цілей застосування правил Кодексу адміністративного судочинства України; у першу чергу тих, що окреслюють юрисдикцію адміністративних судів. Отже, під час вирішення питання про приналежність спорів, що виникають з договірних відносин за участю суб'єктів владних повноважень, до певної юрисдикції українські судді встановлюють та вивчають ознаки відповідних договорів. Якщо судді констатують наявність ознак адміністративного договору, то спір належить розглядати за правилами адміністративного судочинства; відсутність таких ознак вимагає застосування цивільних процесуальних або господарських процесуальних правил.

Остаточну відповідь на запитання про те, суд якої юрисдикції вправі розв'язати конфлікт певного виду, уповноважена надати Велика Палата Верховного Суду.

Так, в одній з постанов, в якій задля з'ясування судової юрисдикції проаналізовано характеристики оспорюваного договору, Велика Палата зазначила наступне.

1. Для віднесення до юрисдикції адміністративного суду спору, який виникає з договірних відносин, недостатньо встановити, що однією зі сторін відповідного договору є суб'єкт владних повноважень.

2. Адміністративними договорами не можуть вважатися договори,

укладені за правилами цивільного чи господарського законодавства.

3. Адміністративний договір передбачає, що між його сторонами мають місце відносини влади та підпорядкування, що відрізняє його від цивільного чи господарського договору, в яких сторони юридично рівні, вільні у волевиявленні та майново самостійні.

4. Якщо суб'єкт владних повноважень у спірних правовідносинах не здійснює управлінські функції відносно іншого їх учасника, то спір, що виникає з цих відносин, не має встановлених Кодексом адміністративного судочинства України ознак публічно-правового, а значить, не відноситься до юрисдикції адміністративного суду [9].

На сьогодні представлені вище позиції Великої Палати Верховного Суду враховують судді: при характеристиці договорів у контексті визначення судової юрисдикції судді посилаються на них у своїх рішеннях [10]. З нашої точки зору, не всі вони є беззаперечними, а тому деякі з них можуть стати предметом для цікавої наукової дискусії.

Так, перша і друга позиції не викликають будь-яких сумнівів. Вони знайшли свого обґрунтування у численних публікаціях, авторами яких виступають як науковці, так і самі судді [6; 7].

Щодо «життєздатності» третьої та четвертої позицій висловимо деякі застереження. Ці позиції пов'язані між собою; узагальнено вони полягають в тому, що адміністративним можна вважати договір, одна зі сторін якого здійснює владі управлінські функції відносно іншої сторони навіть у відносинах, які виникли внаслідок його (договору) укладання. погоджуємося із тим, що у певних ситуаціях сторони розглядуваного договору можуть знаходитися у стані «влади-підпорядкування». Однак це, скоріше, виключення, ніж правило. Адже сама природа договірних відносин виключає подібне. Якщо ж зберігається підпорядкування, то задля чого укладати договір? У такому випадку суб'єкту владних повноважень має сенс скористатися іншою формою адміністрування – прийняти індивідуальний акт.

Викладене вище дозволяє запропонувати для подальшого обговорення наступні *висновки*.

1. Адміністративні договори (як і будь-які інші договори) укладаються добровільно після досягнення сторонами згоди по всіх суттєвих їх умовах, мають еквівалентний характер та передбачають взаємну відповідальність сторін.

Конститутивна ознака адміністративних договорів полягає в тому, що їх укладають суб'єкти влади з метою реалізації наданих їм повноважень. У якості неодмінних ознак цих договорів можна назвати також те, що право на здійснення владних повноважень через вступ у договірні відносини має бути прямо передбачено у законі; так само в законі, що регламентує публічно-правові відносини, повинні закріплюватися правила щодо порядку укладання, виконання та припинення даних договорів. Інші ознаки має сенс виокремлювати і вивчати у конкретних випадках; їх не можна визнавати такими, що притаманні всім без виключення адміністративним

договорам.

2. Законодавче визначення адміністративного договору було введено в обіг для цілей застосування правил Кодексу адміністративного судочинства України; у першу чергу тих, що окреслюють юрисдикцію адміністративних судів. Нормативно-правові документи, що встановлюють повноваження суб'єктів публічного адміністрування, досі не вміщують подібних дефініцій так само, як і позбавлені більшості нормативних положень, необхідних для належного використання розглядуваної форми адміністрування. Правильним було б закріпити відповідну інформацію в актах, приписи яких адресовано зазначеним суб'єктам. Впевнені, що введення в дію Закону «Про адміністративну процедуру» сприятиме формуванню стійкої позиції про доцільність розміщення саме в його тексті положень щодо характеристик адміністративних договорів, їх видів, підстав і загального порядку укладання, а також порядку виконання та припинення.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Афанасьєв К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Костянтин Костянтинович Афанасьєв ; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 19 с.

2. Біла В. Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. авіац. ун-т. Київ, 2020. 40 с.

3. Гуд А. М. Адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративно-правових відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019. 19 с.

4. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 29 с.

5. Ілюшик О. М. Використання адміністративних договорів у діяльності правоохоронних органів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2013. 19 с.

6. Кібенко О., Уркевич В. Підходи Великої Палати Верховного Суду до визначення юрисдикційності спорів. *Судебно-юридическая газета*. 2020, 24 марта. URL: https://sud.ua/ru/news/blog/164290-pidkhodi-velikoyi-palati-verkhovnogo-sudu-do-viznachennya-yurisdiksiynosti-sporiv?fbclid=IwAR1AR7wIP-2E1DG2-pku6YtNanHFpyvTn2ieUdnMln4Ru5Fi_ZRYF0U-OQI.

7. Писаренко Н. Б. Розмежування юрисдикції судів щодо вирішення спорів за участю суб'єктів владних повноважень. *Право України*. 2011. № 4. С. 59–64.

8. Поліщук Н. Р. Правове регулювання адміністративних договорів у сфері публічних відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т

біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019. 20 с.

9. Постанова Верховного Суду від 27 лютого 2019 р., справа № 814/1375/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80427376#>.

10. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12 березня 2020 р., справа № К/9901/29462/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88150261>.

11. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 25 с.

БОЙКО Ірина,
*кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ПРАВОВЕ ПОЛЕ УКРАЇНИ ТА ЇХ ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ

Відданість України європейському курсу закріплена на конституційному рівні. В преамбулі Основного Закону України зазначено, що Верховна Рада України від імені Українського народу підтверджує європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Конституційними положеннями, які закладають підґрунтя для прийняття загального закону про адміністративну процедуру, слугують статті 19, 40 і 92. Публічна адміністрація як сукупність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та деяких інших суб'єктів зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19), виключно законами визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади (п. 12 ч. 1 ст. 92), усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40), ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (ч. 1 ст. 19).

У преамбулі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1], визнано, що Україна як європейська країна поділяє спільну історію й спільні цінності з державами-членами Європейського Союзу (ЄС) і налаштована підтримувати ці цінності, а також підтверджено, що Європейський Союз визнає європейські прагнення України і вітає її європейський вибір. Ці положення

виступають політичними ідеологемами євроінтеграційного руху та європейської ідентичності України.

У статті 3 цієї Угоди належне урядування визнано одним із головних принципів для посилення відносин між Сторонами. Концепція належного урядування включає в себе дванадцять фундаментальних принципів [2], у частині з яких відображено й сутність належного адміністрування.

В європейській правовій традиції належне адміністрування – не лише принцип, закладений в основу правового регулювання діяльності представників адміністративної влади, а й закріплене в Хартії основних прав ЄС право на неупереджений, справедливий розгляд у розумні строки справи органами та агенція Європейського Союзу [3]. Зміст права на належне адміністрування 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.

Дія цього положення гарантується, передусім, через принципи та правила адміністративної процедури. Так, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про належне (добре) адміністрування [4] вміщує принципи, реалізація та впровадження яких у законодавство країни дозволяє забезпечити вище окреслене право особи.

15 січня 2013 року Європейський парламент ухвалив Резолюцію з рекомендаціями Комісії щодо закону про адміністративну процедуру Європейського Союзу [5], що є свідченням прагнення європейської спільноти уніфікувати порядок взаємодії особи з адміністрацією. І хоча поки прийняття Європейського закону про адміністративну процедуру не відбулося, сама постановка питання підтверджує цінність такого закону для врегулювання низки суспільних відносин за стандартами, що вироблені в ЄС і визнані країнами-членами за взірцем.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу. І прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» [6] свідчить про євроінтеграційний рух України, про збагачення українського каталогу прав людини правом на належне адміністрування (через закріплення механізмів його забезпечення).

Закон про адміністративну процедуру, без сумнівів, має людиноцентристську спрямованість, адже вміщує низку гарантій для особи: надає можливості участі в провадженні, забезпечує доступ до матеріалів справи, закріплює механізми оскарження адміністративних актів тощо. Але в той же час, цей закон – і для публічних службовців: у ньому через чітку регламентацію діяльності встановлені запобіжники

щодо корупційних проявів, окреслено правила реалізації дискреційних повноважень, закріплено одну інстанційність адміністративного оскарження, встановлено приписи щодо вирішення компетенційних суперечок тощо.

Прийнятий у 2022 році Закон України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) вступає в силу 15 грудня 2023 року. Цей законодавчий акт стане найбільш значимим для всіх суб'єктів, що здійснюють публічне адміністрування та приймають рішення щодо осіб (адміністративні акти).

ЗАП упроваджує в українське правове поле правила, що відповідають європейським стандартам належного адміністрування. Його приписи ідеологічно по-новому регламентують діяльність адміністративних органів.

Основні ідеї адміністративної процедури втілені в її принципах. Через них формується уявлення про сутність адміністративної процедури, її зміст, основні правила.

Принципи адміністративної процедури мають вельми практичне значення. По-перше, норми про принципи можуть застосовуватися напямую в разі, коли в Законі є посилання на них. Приміром, ч. 1 ст. 48 ЗАП встановлює, що адміністративний орган витребує документи та відомості, необхідні для вирішення справи, з дотриманням принципу офіційності. Це означає, що застосування названої норми потребує врахування приписів, вміщених у ст. 16 ЗАП («Офіційність»).

По-друге, через принципи тлумачаться деякі категорії та положення. Так, у ст. 13 ЗАП надано роз'яснення, що таке своєчасність і розумний строк.

По-третє, у відповідності до ч. 2 ст. 3 ЗАП законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ; такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним ЗАП. А отже, при конкуренції правових норм припис спеціального закону буде застосовуватися лише в тому разі, якщо він не вступатиме в суперечність із принципами адміністративної процедури. Це положення важливе, оскільки спеціальні закони, якими встановлені особливості прийняття адміністративних актів у тій чи іншій сфері публічного адміністрування, зазвичай ухвалені раніше Закону України «Про адміністративну процедуру» і не обов'язково відповідають його приписам. До вступу ЗАП у силу Верховна Рада України має привести спеціальне законодавство у відповідність до ЗАП. А ч. 8 Прикінцевих і перехідних положень ЗАП зобов'язує Кабінет Міністрів України протягом 12 місяців з дня опублікування Закону подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із Законом «Про адміністративну процедуру». У разі ж, якщо суперечності між загальним законом про адміністративну процедуру та спеціальними законами залишаться, то колізії будуть вирішуватися на рівні принципів.

По-четверте, ч. 2 ст. 4 ЗАП встановлює, що принципи

адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не вимагає прийняття адміністративних актів. Це, по суті, підкреслює основоположне значення цих принципів для регламентування широко спектра діяльності публічної адміністрації – за її межами залишається нормотворча діяльність, публічна служба, прийняття так званих установчих актів.

По-п'яте, принципи адміністративної процедури, по суті, є критеріями, на відповідність яким адміністративний суд перевіряє оскаржувані рішення, дії та бездіяльність адміністративних органів. У Кодексі адміністративного судочинства України такі критерії закріплені в ч. 2 ст. 2. Із вступом ЗАП у сили суди отримують їх нормативне тлумачення.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована 16.09.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

2. Principles of good governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>.

3. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text.

4. Про добре адміністрування : Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20 червня 2007 р. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.

5. Резолюція Європейського парламенту з рекомендаціями Комісії щодо закону про адміністративну процедуру Європейського Союзу від 15.02.2013 р. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_EN.html.

6. Про адміністративну процедуру : Закон України 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.

ГАЛАЄВСЬКИЙ Юрій,
аспірант Запорізького національного університету

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ВІЙНИ

В умовах війни судова система України зіштовхнулася з новою хвилею викликів, які змусили переглянути традиційні підходи до організації роботи судів. Йдеться про вимушені зміни територіальної юрисдикції справ; необхідність передачі справ від одного суду до іншого; проведення судових засідань в умовах ракетних обстрілів та нестабільного електропостачання; створення умов для доступу до правосуддя внутрішньо переміщених та інших вразливих категорій

населення; необхідності підтримання сталого доступу до державних реєстрів; посилення безпекових заходів в судах тощо.

Минулий рік продемонстрував, що існує нагальна необхідність в запровадженні повноцінного електронного судочинства, яке забезпечить людям та бізнесу ефективний доступ до правосуддя, швидкий та зручний механізм розгляду справ.

У пункті 5 Висновку Консультативної ради європейських суддів (далі – КРЕС) від 9 листопада 2011 р. № 14 (2011) «Про правосуддя та інформаційні технології (ІТ)» зазначалося: «ІТ повинні бути інструментом або засобом удосконалення адміністрування судочинства, полегшувати доступ користувачів до судів та укріплювати гарантії, встановлені статтею 6 Європейської конвенції з прав людини : доступ до правосуддя, неупередженість, незалежність судді, справедливість та розумні строки розгляду справи» [1].

Цією рекомендацією КРЕС зробила застереження, окресливши червоні лінії для спрощення доступу до суду та оцифрування окремих судових процедур.

Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021 було затверджено Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки. Підпунктом 4.1.4 пункту 4 розділу 4 якої визначено, що з метою покращення доступу до правосуддя необхідно забезпечити розвиток електронного судочинства з урахуванням світових стандартів у галузі інформаційних технологій, його інтегрування в національну інфраструктуру електронного врядування через, зокрема, запровадження можливості розгляду онлайн певних категорій справ незалежно від місцезнаходження сторін і суду та інших сервісів електронного судочинства та впровадження сучасного електронного діловодства в суді, електронного ведення справ, електронних комунікацій із судом, кабінету судді та учасника процесу [2].

Питання впровадження дистанційного судочинства в Україні набуло особливої гостроти на початку 2020 року, коли весь світ був стурбований пандемією Covid-19 та викликами, які постали у зв'язку з його поширенням.

У цей час активізувалися онлайн процеси та технології в судах, зокрема більш активно здійснювалося повідомлення учасників провадження та направлення копій судових рішень, судових повісток тощо електронним шляхом. Через портал «Електронний суд» громадяни почали надсилати до суду процесуальні документи, електронні довіреності та інші додатки, з'явилася можливість ознайомлюватися із матеріалами справи.

Верховний Суд у своїх постановках звернув увагу, що формування та надсилання процесуальних документів через сервіс «Електронний суд» має здійснюватися за умови обов'язкового застосування електронного цифрового підпису особи, яка надсилає такий документ (постанови від 26 квітня 2022 р. у справі № 757/6877/21-ц та від 22 червня 2022 р.

№ 204/2321/22) [3; 4].

Аналогічні вимоги пред'являлися й до відзиву, інших заяв, клопотань, заперечень поданих в електронній формі, які мали бути підписані електронним цифровим підписом (постанови Верховного Суду від 03 лютого 2021 р. у справі № 295/12247/19 та від 22 квітня 2020 р. у справі №360/1789/17) [5], [6].

Важливим етапом у запровадженні дистанційного правосуддя став запуск системи відеоконференцзв'язку «EasyCon», використання якої дало можливість брати участь у судових засіданнях в режимі онлайн, не відвідуючи суд.

Проведення судових засідань в дистанційному форматі, без присутності учасників справи в залі судового засідання, значно нормалізувало здійснення правосуддя в умовах карантину. Проте в умовах війни ефективність дистанційного формату, попри усі його зручності та переваги, була менш ефективною. Причиною цього є відсутність в Україні повністю безпечних місць перебування, зважаючи на майже щоденні повітряні тривоги та ракетні обстріли, що, в свою чергу, змушувало учасників справи та працівників суду переміщатися під час судового засідання в укриття. Ще однією проблемою є відсутність у багатьох споживачів суддівських послуг необхідних технічних умов для комунікації з судом: стабільного підключення до інтернету (особливо в окупованих та прифронтових територіях), доступу до комп'ютерів, веб-камер, мікрофонів тощо.

В умовах війни для багатьох людей стало проблемою вчасне подання тих чи інших документів до суду. На початку війни судді визнавали воєнний стан поважною причиною пропуску процесуальних строків, однак пізніше кожен суд став виходити з поточної ситуації у своєму регіоні. Про необхідність вчасної подачі документів наголосив Верховний Суд, розглядаючи справи щодо реалізації громадянами права на дистанційне правосуддя.

Так, у постанові від 9 червня 2021 р. у справі № 521/14321/19 Верховний Суд зазначив, що якщо особа не пізніше п'яти днів до судового засідання подасть заяву у вигляді окремого процесуального документа про участь у режимі відеоконференції поза межами приміщення суду, направивши її копію іншим учасникам справи, або включить таке клопотання до змісту іншої заяви, що подається до суду, то у разі її не розгляду або безпідставної відмови у задоволенні розгляд справи буде відбуватися з порушенням вимог рівноправності сторін [7].

Водночас у інших постановах Верховний Суд висловив категоричну позицію, зазначивши, що порушення строків подання заяви про розгляд справи в режимі відеоконференції є підставою для відмови у її задоволенні (постанови від 27 травня 2021 р. у справі № 752/17491/17 та від 20 березня 2020 р. у справі № 184/1401/16-ц) [8; 9].

Наступним кроком у розвитку дистанційного судочинства може стати законопроект від 10 березня 2023 р. реєстр. № 9091 внесений Кабінетом

Міністрів України до Верховної Ради України щодо цифровізації судочинства [10].

Цим законопроектом передбачається запровадження дієвих механізмів здійснення судочинства дистанційно в умовах воєнного чи надзвичайного стану шляхом встановлення можливості здійснення правосуддя в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням суддею власних технічних засобів, а також надання суддям права на безпосередній та (або) автоматизований доступ до інформаційно-комунікаційних і довідкових систем, реєстрів, банків даних, держателем яких є державні органи або органи місцевого самоврядування.

Прийняття зазначеного законопроекту дозволить забезпечити ефективний дистанційний спосіб розгляду справ судами в умовах воєнного чи надзвичайного стану в разі виникнення обставин, які зумовлюють загрозу життю, здоров'ю та безпеці судді, секретарю судового засідання, інших учасників судового процесу, поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів, оперативність та дієвість судочинства та забезпечити розумні строки здійснення судочинства, а також сприятиме реалізації та захисту прав громадян.

27 квітня 2021 р. Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи», яким відтерміновано початок функціонування ЄСІТС та передбачено можливість введення в експлуатацію її окремих модулів [11]. Рішенням Вищої ради правосуддя від 17 серпня 2021 р. № 1845/0/15-21 затверджено Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі - ЄСІТС) [12].

На сьогодні з усіх модулів ЄСІТС працюють лише декілька. Зокрема модулі «Електронний суд» та «Електронний кабінет», які забезпечують комунікацію учасників процесів та їх представників із судом через електронний кабінет, все ще є технічно недосконалими та не орієнтованими на споживача. З цього приводу висловлюється багато скарг адвокатами, зокрема у соціальних мережах.

Також є певні зрушення в питанні впровадження штучного інтелекту в судочинство.

Зокрема 12 травня 2021 р. Кабінетом Міністрів України було видано Розпорядження «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні на 2021-2024 роки» в пункті 11 якого було зазначено про визначення необхідних засобів ресоціалізації засуджених шляхом проведення аналізу даних за допомогою технологій штучного інтелекту [13].

На сьогодні досвід залучення штучного інтелекту обмежується програмним забезпеченням «Касандра», яке використовує Міністерство

юстиції України для аналізу можливості повторного порушення закону злочинцем [14].

Крім того, у січні 2021 р. Вищої радою правосуддя прийнято рішення, яким заплановано на базі одного з судів першої інстанції провести експеримент з залученням штучного інтелекту до процесу прийняття судових рішень у адміністративних справах із формальним складом [15].

Втім, варто зважати, що впровадження штучного інтелекту в державному секторі потребує додаткових фінансових інвестицій, які вкрай важко віднайти в умовах воєнного часу.

Надію у цьому напрямку дала зустріч Віце-прем'єр-міністра - Міністра цифрової трансформації Михайла Федорова з Директором з питань державної трансформації Амазон AWS Ліамом Максвеллом, яка відбулася 6 липня 2022 р. у Лугано. Зокрема міжнародні партнери пообіцяли допомогти нам з технологічними рішеннями щодо цифровізації державного сектору та судової системи, а також виявили бажання прийняти участь в реалізації проєкту впровадження штучного інтелекту в судах нашої держави [16].

Очевидно, що штучний інтелект не замінить суддю у всіх справах, але дасть змогу автоматизувати більшість процесів у судочинстві. Більше того, впровадження новітніх технологій й алгоритмів, які швидко та якісно можуть опрацювати великий масив даних, зроблять судову систему більш чесною, справедливою, прозорою та ефективною.

Підсумовуючи зазначене, можна зробити наступні висновки.

Пандемія COVID-19 та війна в Україні сприяли квантовому стрибку України у сфері цифрової трансформації правосуддя.

Безспірними перевагами впровадження ІТ технологій в судочинство є їх доступність 24/7, економічна вигідність, швидкість отримання, мінімізація корупційних проявів.

Діджиталізація судочинства має впроваджуватися з огляду на існування в умовах війни проблеми цифрового бар'єру.

Необхідно й надалі вживати заходи щодо переходу на розгляд справ у електронній формі, хмарне зберігання інформації з діловодства судів. Це дасть змогу зменшити ризики знищення чи втрати паперових справ в умовах війни.

Вжиття заходів з подальшої цифровізації судочинства сприятимуть забезпеченню безпеки працівників судів та учасників судового провадження, належного рівня доступу до судочинства в умовах війни.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про правосуддя та інформаційні технології (ІТ) : Висновок Консультативної ради європейських суддів від 09.11.2011 № 14 (2011). URL: <https://rm.coe.int/opinion-n-14-2011-on-justice-and-information-technologies-it-/16806a1fc0> (дата звернення: 09.04.2023).

2. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11 червня

2021 р. № 231/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2312021-39137#> (дата звернення: 09.04.2023).

3. Постанова Верховного Суду від 26 квітня 2022 р. у справі № 757/6877/21ц: веб-портал Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104113226> (дата звернення: 09.04.2023).

4. Постанова Верховного Суду від 22 червня 2022 р. № 204/2321/22 : веб-портал Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104921879> (дата звернення: 09.04.2023).

5. Постанова Верховного Суду від 03 лютого 2021 р. у справі №295/12247/19: веб-портал Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94666496> (дата звернення: 09.04.2023).

6. Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2020 р. у справі № 360/1789/17: веб-портал Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89034397> (дата звернення: 09.04.2023).

7. Постанова Верховного Суду від 09 червня 2021 р. у справі №521/14321/19: веб-портал Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97656903> (дата звернення: 09.04.2023).

8. Постанова Верховного Суду від 27 травня 2021 р. у справі №752/17491/17: веб-портал Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97219122> (дата звернення: 09.04.2023).

9. Постанова Верховного Суду від 20 березня 2020 р. у справі № 184/1401/16-ц : веб-портал Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88376166> (дата звернення: 09.04.2023).

10. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо цифровізації судочинства : проект Закону від 10.03.2023 реєстр. № 9091. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41532> (дата звернення : 09.04.2023).

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Закон України від 27.04.2021 № 1416-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-20#Text> (дата звернення: 09.04.2023).

12. Про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Положення Вищої Ради правосуддя від 17.08.2021 № 1845/0/15-21. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/499905__735632 (дата звернення: 09.04.2023).

13. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні на 2021-2024 роки : Розпорядження Кабінету

Міністрів України від 12.05.2021 р. № 438-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 09.04.2023).

14. «Штучний інтелект допоможе уникнути повторних злочинів: Мінюст запускає «Касандру» : офіційний веб-сайт «Укрінформ». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3098629-stucnij-intelekt-dopomoze-uniknuti-povtornih-zlociniv-minust-zapuskae-kasandru.html> (дата звернення: 09.04.2023).

15. «ВРП підтримує впровадження цифрових технологій у сфері правосуддя»: офіційна сторінка Вищої ради правосуддя у Facebook. URL: <https://x.facebook.com/highcouncilofjustice/photos/a.698260980320213/2672754519537506/?type=3&source=48> (дата звернення: 09.04.2023).

16. «Михайло Федоров вручив «Відзнаку миру» компанії Amazon» : Офіційний веб-сайт Міністерства цифрової трансформації України, телеграм канал Державної судової адміністрації України. <https://thedigital.gov.ua/news/mikhailo-fedorov-vruchiv-vidznaku-miru-kompanii-amazon-1> ; <https://t.me/zedigital/2168> (дата звернення: 09.04.2023).

ГАЛІЦИНА Наталя,
докторка юридичних наук, професорка,
Запорізький національний університет

ЧИ НЕОБХІДНО ПРИЙНЯТИ ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МАТЕРІАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ»?

Євроінтеграційний вибір України, поступова адаптація законодавства України до права ЄС обумовлюють необхідність впровадження європейських стандартів взаємовідносин приватних осіб із державою, у тому числі щодо гарантованого відшкодування шкоди у випадку неправомірного її заподіяння державою, органом влади чи службовцем. Саме інститут матеріальної відповідальності держави є інструментом виконання публічною адміністрацією своєї встановленої законом компетенції, який орієнтований на гарантування принципів верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації; на реалізацію фундаментальних прав, свобод та інтересів людини у публічних нерівноправних її відносинах із державою; на створення умов для відшкодування шкоди у зв'язку з незаконним порушенням відповідних прав, свобод та інтересів.

Натомість в Україні інститут матеріальної відповідальності держави є вкрай недосконало розробленим. Це пов'язано з тривалою історичною тенденцією виведення вказаного інституту за межі правового поля в частині уникнення використання поняття матеріальної відповідальності держави, прийняття профільних законодавчих актів у цій сфері, а в

подальшому закріплення суто декларативних правових норм у частині взаємної відповідальності держави та людини, відшкодування шкоди, завданої діями посадових осіб. При цьому не задовольнявся публічний інтерес щодо забезпечення соціальної справедливості та громадського порядку, а також відповідні інтереси суб'єктів приватного права. Водночас необхідно зважати на те, що держава в особі органу законодавчої влади самостійно визначає межі правового регулювання щодо власної відповідальності шляхом прийняття відповідних законів, створюючи вигідний для себе правовий режим, у зв'язку з чим можуть порушуватися інтереси приватних суб'єктів. Тобто, від держави залежить той факт, наскільки широким імунітетом вона буде наділена в частині власної матеріальної відповідальності. Це означає, що держава як суб'єкт публічного права з використанням прийомів законодавчої техніки може уникати матеріальної відповідальності за нанесену нею шкоду.

В той же час слід наголосити, що підвалини такої відповідальності мають конституційно-правову природу. Так, згідно зі ст. 56 Основного Закону України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Це кореспондує з приписами ст. 3 Конституції щодо відповідальності держави перед людиною за свою діяльність. Наведені норми конституують публічно-правовий характер такої відповідальності, а також те, що суб'єктом цих деліктних відносин є публічна адміністрація (у ст. 56 йдеться не лише про державні органи, а й про органи місцевого самоврядування). На основі комплексного аналізу розділу II Конституції України наведені правові норми дозволяють суб'єктам приватного права вимагати від держави відшкодування завданої їм шкоди.

У правовій доктрині наголошується, що матеріальна відповідальність держави має втілюватися в публічному праві з урахуванням норм і стандартів діяльності держави при здійсненні публічного управління з урахуванням публічного інтересу; варіативністю порядків оскарження правопорушень з її боку та існуванням примирних процедур; повного і справедливого порядку відшкодування шкоди; оперативністю та компенсаційним характером заходів матеріальної відповідальності; ефективністю темпоральних меж такої процедури; рівних і недискримінаційних процедур при вирішенні публічно-правових спорів у цій сфері в аспекті антропоцентричного спрямування механізму притягнення до відповідальності, який може бути ініційованим будь-якою людиною. Значний вплив у цьому сенсі справляє інститут дискреційних державних повноважень, оскільки для встановлення неправомірності такої діяльності з боку держави потрібно довести не лише незаконний характер акта, але й економічну та іншу доцільність прийняття акта (це обов'язкова вимога для адміністративної процедури).

При цьому можливість, розмір та повнота відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією, залежатимуть від таких фактичних умов: 1) як матеріальна, так і моральна шкода, завдана публічною адміністрацією, повинні підтверджуватися документально або мають бути встановлені іншими, передбаченими законодавством, засобами доказування. Саме документальне їх підтвердження (чи іншими засобами доказування) впливатиме на визначення розміру відшкодування; 2) існування суб'єктів, уповноважених давати юридичну оцінку шкоді (кваліфікувати шкоду), завданій публічною адміністрацією, з'ясувати й оцінювати інші обставини справи та ухвалювати відповідне рішення; 3) після здійснення адміністративної процедури щодо з'ясування обставин заподіяння шкоди ухвалюється документ – адміністративний акт [1, с. 368-369].

На жаль, в Україні, за винятком публічного характеру такої відповідальності, взагалі нічого не встановлено ні на рівні законодавства, ні в судовій практиці щодо відповідальності публічної адміністрації за шкоду, спричинену у зв'язку з виконанням дискреційних повноважень. Відтак, публічно-правовий характер матеріальної відповідальності держави має, як мінімум, спиратися на нормативне підґрунтя в частині відповідальності публічної адміністрації за конкретне діяння, яке спричинило шкоду (збитки) суб'єктам приватного права. Саме це і обумовлює необхідність вдосконалення нормативно-правової бази, передусім шляхом прийняття Закону України «Про матеріальну відповідальність держави» в частині врегулювання порядку притягнення публічної адміністрації до цього виду юридичної відповідальності. Потерпіла сторона повинна мати право на компенсацію в позасудовому порядку понесених збитків (шкоди), спричинених діяльністю публічної адміністрації, а також на ініціювання застосування штрафних санкцій щодо таких органів, якщо мало місце незаконне володіння (користування) майном цього суб'єкта приватного права з боку держави. По-друге, необхідно внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України в частині формулювання в главі 6 розділу III окремої статті, присвяченої питанням притягнення держави до матеріальної відповідальності в контексті права на оскарження протиправних діянь чи рішень публічної адміністрації одночасно з вимогою відшкодування шкоди (збитків).

При прийнятті рішення про розмір відшкодування доцільно зважати на такі чинники: рівень непередбачуваності негативних наслідків; об'єктивні перепони для уникнення шкоди; серйозність порушених прав; обмеження, пов'язані з тим, що частину шкоди відшкодовано відповідно до цивільного законодавства; упущена вигода не повинна компенсуватись у випадку відсутності вини органу, що завдав шкоду; інші обставини, які роблять виплату відшкодування необґрунтованою [2, с. 55]. З огляду на це коло потенційних вимог потерпілої сторони повинно включати такі складові елементи:

1) вимоги щодо активного характеру діяльності публічної адміністрації: вчинення дій органом публічної адміністрації; виконання

рішення органом публічної адміністрації; забезпечення реалізації дії органу публічної адміністрації; забезпечення реалізації рішення органу публічної адміністрації; прийняття адміністративного акта; відшкодування збитків (шкоди), отриманих внаслідок протиправної поведінки держави чи посадової (службової) особи органу публічної адміністрації; наслідок законної діяльності цих суб'єктів, але якими було порушено публічний інтерес; повернення майна, отриманого органом публічної адміністрації без належної правової підстави;

2) вимоги щодо пасивного характеру діяльності публічної адміністрації: утримання від вчинення дій органом публічної адміністрації; утримання від виконання рішення органом публічної адміністрації; забезпечення реалізації рішення органу публічної адміністрації; утримання від прийняття адміністративного акта;

3) вимоги, орієнтовні на настання конкретних юридичних фактів – припинення дії (скасування) адміністративного акта.

Таким чином, об'єктивно необхідним виглядають такі вектори реформування інституту матеріальної відповідальності держави в адміністративному та судовому порядку: 1) нормотворчого спрямування – запровадження легального підґрунтя для адміністративного та судового порядків відшкодування збитків (шкоди); 2) процедурного спрямування – запровадження уніфікованої процедури та гарантування справедливого й ефективного порядку прийняття, розгляду та вирішення звернення потерпілої сторони, спрямованого на відшкодування збитків (шкоди); 3) функціонального спрямування – введення в правовий обіг доступних, відкритих і прозорих способів і засобів захисту суб'єктів приватного права від протиправних діянь чи рішень, підзаконних нормативно-правових актів публічної адміністрації; уніфікованої та прозорої процедури детермінації порядку відшкодування збитків (шкоди), завданої вказаною вище поведінкою публічної адміністрації, і відповідного порядку виконання адміністративного акта, ухваленого за результатами такої процедури; 4) фінансово-правового спрямування – введення типового механізму виплати відшкодування збитків (шкоди) на основі бюджетних фондів відповідного рівня; введення в обіг механізму регресу; ліквідації негативної практики вибіркового чи недостатнього фінансування зобов'язань публічної адміністрації перед іншими суб'єктами публічного чи приватного права.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. К. : Ваіте, 2014. 376 с.

2. Демкова М. С., Коба С. С., Лавриненко І. О. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади. К. : Конус-Ю, 2007. 260 с.

ДОНЕНКО Валерій,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів*

ДОДАТКОВІ ПРАВОВІ НАСЛІДКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ – НОВИЙ ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

За часи незалежності України відбувався процес формування вітчизняного національного законодавства в процесі якого науковцями адміністративного права створювалося нове осмислення всіх інститутів адміністративного права. Зокрема, підтримки та подальшого розвитку отримала тричленна класифікація заходів адміністративного примусу (попередження, припинення, адміністративна відповідальність) запропонована ще в СРСР в основу якої покладено використання безпосередньої мети застосування заходів та способу охорони правопорядку. Прихильниками такої позиції виступає переважна більшість вітчизняних адміністративістів [1].

У той же час сучасна модифікація змісту адміністративного права, оновлення та доповнення його інструментарію «об'єктивно передбачає зміну багатьох ознак адміністративного примусу, а отже, не відповідність деяких існуючих теоретичних положень реальним потребам сьогодення. Реально адміністративний примус отримав комплексний, поліструктурний характер, і раніше обрані критерії для його виділення, а відповідно й раніше сформовані дефініції вимагають перегляду» [2, 102–103].

На підтримку такої позиції, наведемо приклади, які мають місце в чинному законодавстві та вимагають відповідної доктринальної уваги, оцінки та місця в оновленій класифікації структури адміністративного примусу не лише як відповідного наукового обґрунтування, а також з метою практичного застосування та розвитку як нового елемента.

Звернемо увагу, на окремі існуючі в чинному законодавстві додаткові засоби адміністративного впливу, які не знайшли належної наукової підтримки, а сучасний їх розвиток стимулює до розвитку належного наукового підґрунтя.

Наприклад, нововведена ст. 317-1 КУпАП «Порядок виконання постанови про позбавлення права керування транспортним засобом» [3] містить положення за якими після закінчення строку позбавлення права керування транспортним засобом посвідчення водія повертається в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Відповідно до якого повернення посвідчень водія особам, позбавленим права на керування транспортними засобами здійснюється після складення теоретичного і практичного іспитів, а особам, позбавленим права на керування транспортними засобами за керування такими засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських

препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, посвідчення водія повертається після обов'язкового проходження позачергового медичного огляду та складення теоретичного і практичного іспитів. Повернення посвідчення водія, отриманого вперше, особі, позбавленій права на керування транспортними засобами не здійснюється. У такому випадку після набрання чинності рішенням суду про позбавлення особи права на керування транспортними засобами посвідчення водія вважається недійсним, підлягає вилученню та передається для знищення до територіального сервісного центру МВС за місцем проживання особи, зазначеним у цьому рішенні. Для отримання права на керування транспортними засобами особа проходить позачерговий медичний огляд, повторну підготовку в закладі та складає теоретичний і практичний іспити у територіальному сервісному центрі МВС, після чого отримує посвідчення водія, яке вважається отриманим вперше. З наведеного слід зробити висновок, що особа, яка була позбавлена права на керування транспортним засобом, додатково після відбуття відповідного терміну, отримує додаткові несприятливі для себе наслідки. Тобто міра відповідальності у вигляді конкретного виду адміністративного стягнення, яка застосовується до особи за вчинене правопорушення, з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст. 23 КУпАП) [3] не обмежується межами адміністративної санкції. На наш погляд, обов'язкове проходження позачергового медичного огляду та складення теоретичного і практичного іспитів, становить важливу складову, додатково посилює міру відповідальності та підвищує ефект її застосування. Виступає додатковим елементом адміністративного примусу. Постає питання, яким?

На жаль, ця процедура в Україні має формальний характер з різних причин, високі корупційні ризики. Доречно звернутися до досвіду Федеративної Республіки Німеччина в якій існує порядок до осіб, які керували транспортним засобом у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння, систематично порушували правила дорожнього руху та інші призначають медико-психологічне обстеження (МПУ) як перевірку здатності до керування транспортними засобами.

Іншим прикладом засобів впливу є новели, передбачені ст. 265-4 КУпАП [3], якими регламентується тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування та здійснюється шляхом доставки для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку за допомогою спеціального автомобіля-евакуатора і дозволяється виключно у випадках, встановлених цією статтею.

Повернення транспортного засобу, затриманого шляхом доставки для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку, відбувається невідкладно за зверненням такої після сплати штрафу за вчинене правопорушення та оплати вартості послуг із транспортування та/або зберігання транспортного засобу. Не вдаючись до детального аналізу

норм цієї статті, лише зазначимо що вартість послуг спеціального автомобіля-евакуатора майже у всіх випадках його застосування, перевищує розмір штрафу передбаченого статтею 152-1. КУпАП. Порухення правил паркування транспортних засобів та порушення правил обладнання майданчиків для платного паркування транспортних засобів, а відтак має значно більший превентивний вплив на порушника, маючи фінансово не вигідну позицію для порушника цих правил.

Також додатковим заходом впливу, пов'язаного з накладенням стягнення за адміністративне правопорушення, є положення ст. 39-1 КУпАП Направлення на проходження програм для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі. У разі вчинення домашнього насильства чи насильства за ознакою статі суд під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про направлення особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі, на проходження програми для таких осіб, передбаченої Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» чи Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [3].

В порядку обговорення проекту КУпАП, який ще не представлений до широкого обговорення, вважаємо за доцільне звернути увагу на додаткові засоби адміністративного впливу, які не знайшли належної наукової підтримки в чинному кодексі та сучасній адміністративно-правовій доктрині, і лише частково представлені в пробному проекті презентованому на обговорення.

Як позитив слід відмітити, що в пробному проекті КУпАП(проступки) сформована Глава 2. Додаткові правові наслідки адміністративного проступку, яка лише частково вирішує раніше підняту нами проблему їх існування. Так, додатковими правовими наслідками адміністративного проступку є: 1) пеня; 2) вилучення майна; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 4) громадські роботи; 5) короткостроковий арешт. На наш погляд, перелік додаткових правових наслідків (в наших пропозиціях – додаткові заходи адміністративного впливу) не є повний. Проілюструємо зазначене прикладом ст. 32 Проекту Позбавлення права займатися певною діяльністю [4]. Позбавлення права займатися певною діяльністю застосовується за порушення порядку здійснення відповідної діяльності і має наслідком неможливість її здійснення у випадках та протязом строків, встановлених цим кодексом. Проект кодексу передбачає такі форми позбавлення права займатися певною діяльністю: 1) позбавлення права керування транспортним засобом; 2) позбавлення фізичної особи–підприємця чи юридичної особи ліцензії, дозволу, сертифікату, посвідчення тощо. В той же час, після закінчення строку, на який призначалося позбавлення права керування транспортним засобом, таке право підтверджується відповідно до законодавства. А у випадку позбавлення фізичної особи–підприємця чи

юридичної особи ліцензії, дозволу, сертифікату, посвідчення тощо, ця особа не має права протягом року після виконання рішення про позбавлення права займатися певною діяльністю звертатися до адміністративного органу за отриманням нової ліцензії (дозволу, сертифікату, посвідчення тощо). Таким чином, необхідність після закінчення строку, на який призначалося позбавлення права керування транспортним засобом, його підтвердження відповідно до законодавства (порядок згаданий вище) є нічим іншим як додатковим правовим наслідком адміністративного проступку. На наш погляд, таким самим постає і заборона протягом року після виконання рішення про позбавлення права займатися певною діяльністю звертатися до адміністративного органу за отриманням нової ліцензії (дозволу, сертифікату, посвідчення тощо). Вважаємо за необхідно включити їх в перелік додаткових правових наслідків, які відповідно їх правовій природи несуть в собі негативні наслідки до правопорушників.

Таким чином, існуючий ресурс адміністративного примусу в Проекті знайшов новий підхід у вигляді новели (новий елемент адміністративного примусу) «додаткові правові наслідки адміністративного проступку» та потребує детального аналізу до їх прийняття.

На ці та багато інших питань, слід шукати відповіді у дискусійних платформах наукових конференцій, семінарів, які мають бути заплановані та проводитися з метою якісного обговорення проекту Кодексу України про адміністративні проступки. Поспішність прийняття цього проекту призведе до колапсу адміністративно-деліктних проваджень і може негативно вплинути на діяльність адміністративних органів, адміністративного суду та в цілому вплинути на авторитет державної влади. Не представлення до широкого обговорення Проекту може свідчити про необхідність його доопрацювання.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5: Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2020. 960 с. ; Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 36 с.

2. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія. Запоріжжя : Поліграф, 2004. 404 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 № 8074-10. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1985. №17. Ст. 415

4. Проект Кодексу про адміністративні проступки, підготовлений Міністерством юстиції України <https://news.dtki.ua/law/liability/76803-zamist-kupar-novii-kodeks-ukrayini-pro-administrativni-prostupki-oprilyudneno-projekt>.

ЗАЯРНИЙ Олег,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри інтелектуальної власності
та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СПРАВАХ ПРО ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ

Війна російської федерації проти України поряд із заподіяння істотної майнової шкоди мільйонам громадян, державі та бізнесу спричинила значне збільшення кількості випадків порушення інформаційних прав, гарантованих Конституцією і законами України. Численні випадки безпідставного обмеження доступу до публічної інформації, незаконна обробка персональних даних військовослужбовців, військовополонених, набувачів гуманітарної допомоги, інших категорій громадян України, спроби перешкоджання діяльності медіа на окупованих територіях нашої держави, потребують належного механізму захисту порушених інформаційних прав.

З набранням 17.07.1997 р. чинності для України Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [1] (далі – Конвенція), наша держава визнала для себе обов'язковою юрисдикцію Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Наближення національної системи захисту прав людини до загальноєвропейської практики надало всім, хто перебуває під юрисдикцією України, право на звернення до ЄСПЛ в разі порушення нашою державою, її органами, посадовими особами норм Конвенції, положення якої визнані обов'язковими на території України. Це право передбачено ст. 55 Конституції України [2], яка надає можливість звернення за захистом своїх порушених прав до судових установ міжнародних організацій після використання особою національних засобів захисту. Саме ця судова інституція забезпечує гарантії інформаційних прав людини, є контрольним механізмом, закладеним, серед іншого у ст. 8 та 10 Конвенції [3, с. 381].

Згідно зі ст., ст. 34, 35 Конвенції, ЄСПЛ приймає заяви (скарги) від окремих заявників, груп осіб, неурядових організацій, окремих держав про порушення положень Конвенції країнами, що визнали юрисдикцію цієї міжнародної судової установи [1]. Відповідно, заява про порушення інформаційних прав може бути як індивідуальною, тобто, такою, яка подається від імені фізичної або юридичної особи, так, і міждержавною, яка подається однією державою проти іншої. Водночас, заявнику не обов'язково бути громадянином однієї з держав, які ратифікували

Конвенцію. Порушення прав, на яке може скаржитися заявник, повинно бути вчиненим однією з держав-учасниць Конвенції в межах їхньої «юрисдикції», яка, зазвичай, означає в межах її території. Однак якщо держава здійснює так званий «ефективний контроль» над частиною території іншої держави, то особи, що знаходяться на такій території, можуть звертатися до ЄСПЛ із заявою проти держави, яка здійснює контроль.

Для того, щоб ЄСПЛ визнав заяву прийнятною та відкрив на її підставі провадження по справі, вона має відповідати критеріям прийнятності, закріпленим у ст. 35 Конвенції [1].

Щодо захисту інформаційних прав, до ЄСПЛ заява може бути подана про порушення будь-якого з цих прав, за умови, що його захист підпадає під зміст позитивних або негативних зобов'язань держав-членів Ради Європи за ст. 8 або 10 Конвенції. При цьому, згадана Конвенція не встановлює окремого механізму захисту прав суб'єктів персональних даних. Відповідно, не кожна дія, яка включає обробку персональних даних, охоплюється обсягом статті 8 Конвенції. Для застосування ст. 8, перш за все, має бути визначено, чи було обмежено приватний інтерес або приватне життя особи. У своїй практиці ЄСПЛ тлумачить поняття «приватне життя» як широку концепцію, що охоплює навіть аспекти професійного життя та публічної поведінки. Однак, попри розширене тлумачення приватного життя, не всі види обробки персональних даних можуть вважатись обмеженням прав, передбачених ст. 8 Конвенції. Якщо ЄСПЛ визнає, що дія з обробки персональних даних, про яку йдеться, вплинула на право особи на повагу до приватного життя, він буде розглядати, чи було втручання виправданим. Практикою ЄСПЛ було вироблено конкретні критерії, за якими вирішується питання про відсутність порушення інформаційних прав у випадку обмеження цих прав, втручання у приватне сімейне життя:

– згідно із законом. Практика ЄСПЛ визнає втручання таким, що здійснено згідно із законом, якщо воно передбачено у положеннях національного законодавства, що має певні характеристики. Закон повинен бути «доступним для зацікавлених осіб і передбачуваним щодо наслідків його дії» [4, с. 41].

– переслідування легітимної мети. «Легітимна мета може бути або одним із перерахованих суспільних інтересів, або ж якимсь із захищених прав і свобод інших осіб. Легітимними інтересами, які можуть виправдати втручання відповідно до частини другої статті 8 Конвенції, є інтереси національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, попередження заворушень чи злочинів, захист здоров'я чи моралі або захист прав і свобод інших осіб» [4, с. 42–43].

– необхідність у демократичному суспільстві. «Стосовно цього критерія ЄСПЛ зазначив, що «поняття необхідності означає, що втручання відповідає нагальній суспільній потребі і, зокрема, є пропорційним переслідуваній легітимній меті». При оцінці того, чи є захід необхідним для

реагування на нагальну суспільну потребу, ЄСПЛ розглядає його відповідність та належність відносно мети, яка переслідується. З цією метою Суд може взяти до уваги, чи намагається втручання вирішити питання, яке, якщо його не вирішувати, може мати негативний вплив на суспільство, чи є свідчення того, що втручання може зменшити такий негативний вплив, та які існують більш широкі соціальні погляди на питання, що розглядається. Для дотримання тесту необхідності втручання також має бути пропорційним.

Пропорційність вимагає, щоб втручання в гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод права не було більшим, ніж це необхідно для досягнення легітимної мети, яка переслідується.

Важливими факторами, які мають враховуватися при здійсненні тесту пропорційності, є обсяг втручання, кількість осіб, на яких здійснюється вплив, та гарантії або застереження, що мають на меті обмеження обсягу та негативного впливу на права осіб» [4, с. 44–45].

Таким чином, з позицій практики ЄСПЛ втручання у приватне і сімейне життя, зокрема, у зв'язку з обмеженням прав суб'єктів персональних даних може бути правомірним за умови, якщо воно переслідує легітимну мету, ґрунтується на вимогах національного законодавства та є пропорційним у демократичному суспільстві.

«Остаточно відповідь на запитання, у яких випадках Суд захищатиме право на доступ до публічної інформації, було надано у 2016 році, коли Велика Палата Європейського суду з прав людини винесла рішення у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини» («*Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary*»²). У ньому Суд узагальнив свою практику у справах із доступу до публічної інформації та виокремив такі чотири порогові критерії, відповідно до яких обмеження доступу до інформації може оцінюватися як втручання у реалізацію свободи вираження поглядів: 1. Мета запитувача. 2. Природа інформації. 3. Роль запитувача. 4. Чи готова та доступна інформація. Також таке право може бути захищеним Судом, якщо інформація не надається всупереч обов'язковому рішенню національного органу, що набуло законної сили» [5, с. 4].

Таким чином, ЄСПЛ розглядає заяви про порушення інформаційних прав, передбачених ст. 8 та 10 Конвенції з позицій позитивних і негативних зобов'язань держав-учасниць конвенції.

Отже, захист інформаційних прав ЄСПЛ є міжнародним універсальним механізмом поновлення гарантованих Конвенцією прав суб'єктів інформаційних правовідносин, ефективного поновлення і захист яких не був здійснений національними органами держав-учасниць цієї Конвенції.

Разом з тим, ефективна реалізація правового потенціалу ЄСПЛ потребує належного врахування критеріїв визначення юрисдикції цієї міжнародної судової установи не лише на стадії подання потерпілою особою скарги про поновлення порушених інформаційних прав, але і на

усіх стадіях вирішення національними судовими органами відповідної категорії справ. Саме такий правозастосовчий підхід здатний забезпечити комплексне врахування правових позицій ЄСПЛ при вирішенні інформаційних спорів, але і сприятиме зниженню кількості скарг за ст. 8 та 10 Конвенції проти України.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004. (дата звернення: 05.05.2023).

2. Конституція України від 28.06.1996 р. (Редакція документа від 01.01.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (дата звернення: 05.05.2023).

3. Заярний О.А. Адміністративна деліктологія в інформаційній сфері: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2018. 561 с. URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/d52/dis_Zaiarnyi%20O.A..pdf (дата звернення: 05.05.2023).

4. Посібник з Європейського права у сфері захисту персональних даних. К. : К.І.С., 2020. 436 с. URL: <https://rm.coe.int/data-protection-handbook-ukr-2020-block-web/1680a1f65e> (дата звернення: 05.05.2023).

5. Правові позиції Європейського Суду з прав людини у справах щодо доступу до публічної інформації: Аналітичний огляд / Христина Буртнік. К., 2020. 42 с. URL: <https://rm.coe.int/echr-cases-2020-web/1680a10d12> (дата звернення: 05.05.2023).

КОВБАС Ігор,
*доктор юридичних наук,
доцент кафедри публічного права
юридичного факультету
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича*

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ, СВОБОД, ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Захист прав та основоположних свобод людини у сучасному світі та існуючих умовах набув важливого першочергового значення. Основним завданням як кожної країни, так і усього міжнародного співтовариства, для якого доктрини і стандарти прав і свобод людини є проблемою глобального характеру, є захист та забезпечення прав людини. У статті 1 Статуту Організації Об'єднаних Націй (ООН) зазначено, що ООН має на меті здійснювати міжнародне співробітництво шляхом «заохочення і розвитку поваги до прав людини і основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови і релігії». [1] Більше того, саме просування та захист

прав людини є ключовою метою і керівним принципом Організації.

Ключовим пріоритетом права людини повинні залишатися навіть тоді, коли на території країни запроваджено надзвичайний або воєнний стан. Запровадження воєнного стану є радикальним, але водночас необхідним заходом, який передбачає призупинення певних громадянських свобод і передачу влади від цивільної влади до військової. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає воєнний стан особливим правовим режимом, що вводиться у разі загрози національної безпеки. [2] У цей період уряд може використовувати військову силу для уникнення та попередження загроз національній безпеці. Однак важливо забезпечити, щоб права, свободи та інтереси громадян не порушувалися органами державної влади під час воєнного стану.

Судовий захист цих прав, свобод та інтересів є важливим аспектом чесного та справедливого суспільства. Суди несуть відповідальність за те, щоб уряд не перевищував свої повноваження під час надзвичайного стану. Суди відіграють важливу роль у забезпеченні принципів верховенства права, належної правової процедури та індивідуальних прав. Конституція України гарантує захист прав і свобод людини і громадянина судом, а також встановлює право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.[3] В умовах воєнного стану, органи правосуддя в Україні діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією України та законами України, а їх повноваження не можуть бути обмеженими.[2] Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань, а суд не може відмовити у прийнятті позовної заяви на підставі воєнного стану на території України. Очікується, що за відсутності клопотань сторін про розгляд справи в умовах воєнного стану, процесуальні строки та сам розгляд будуть проводитися після закінчення воєнного стану в Україні.

Водночас, уряд може мати право призупинити дію певних прав і свобод, які зазвичай захищені Конституцією в умовах воєнного стану. Однак ці повноваження не є абсолютними. Стаття 64 Конституції передбачає, що «в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень».[3] Обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб зумовлене загрозою передбачене також і законодавством про воєнний стан.[2] Існують межі того, що може робити уряд, і ці межі визначаються конституцією та іншими законами. Наприклад, навіть під час надзвичайного стану люди не можуть бути піддані свавільному арешту або затриманню, тортурам, жорстокому та нелюдському поводженню. Ці дії заборонені міжнародним законодавством у сфері прав людини і повинні поважатися навіть під час дії воєнного стану.

Судова влада відіграє важливу роль у забезпеченні дотримання

урядом цих правових зобов'язань. Суди можуть розглядати скарги від осіб, які вважають, що їхні права, свободи чи інтереси були порушені урядом під час воєнного стану. Вони можуть розглядати дії уряду і визначати, чи були вони законними чи ні. Якщо суд встановить, що уряд діяв незаконно, він може зобов'язати його припинити протиправну поведінку і забезпечити постраждалих осіб засоби правового захисту.

Сьогодні суди постійно стикаються з проблемами здійснення правосуддя в умовах воєнного стану, виникає багато запитань, відповіді на які не містяться в процесуальному законодавстві. Судам зараз життєво важливо рухатися вперед, спираючись на логіку правозастосування та досвід судді, дотримуючись основоположних правил судочинства та зобов'язань статті 6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) щодо справедливого судового розгляду. [4] Так, у рішенні «*Ashingdeine v. United Kingdom*» Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) зазначив, що будь-які обмеження доступу до суду перебувають під контролем такого суду, який перевіряє, чи переслідувало відповідне втручання держави законну мету і чи є воно пропорційним і необхідним у правовій і демократичній державі між вжитими заходами та поставленою метою. [5]

Важливо зазначити, що судовий захист прав особи під час воєнного стану може бути певним чином обмежений. Уряд може обмежити доступ до судів або обмежити повноваження судової влади в цей період. Однак ці обмеження мають бути пропорційними загрози національній безпеці і не повинні виходити за межі того, що є суворо необхідним для вирішення ситуації. За розпорядженням Голови Верховного Суду у зв'язку з проведенням воєнних дій робота суду може бути зупинена з одночасним визначенням іншого суду, який здійснюватиме правосуддя на території суду, що припинив роботу, і який є територіально найближчим до суду, роботу якого зупинено. [6] В свою чергу, Рада суддів України рекомендувала судам зосередитися виключно на здійсненні невідкладних судових проваджень, а інші категорії нетермінових справ розглядати лише за письмовою згодою всіх учасників судового процесу.

Отже, захист прав, свобод та інтересів особи під час воєнного стану є необхідною умовою функціонування справедливого і чесного суспільства. Судова влада відіграє життєво важливу роль у захисті цих цінностей і забезпеченні того, щоб уряд не перевищував свої повноваження. Хоча судовий захист цих прав під час надзвичайного стану може бути обмежений, ці обмеження повинні бути пропорційними і підлягати правовому контролю. Зрештою, верховенство права та основоположні права і свободи повинні поважатися навіть під час кризових станів, як от воєнний стан.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Статут Організації Об'єднаних Націй: міжнародний документ від 26.06.1945 р. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf.

2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 р. / Рада Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

5. Ашингдейн проти Сполученого Королівства (Ashingdeine v United Kingdom). Рішення від 28 травня 1985 р. Європейський суд з прав людини. URL: [https://npm.rs/attachments/CASE%20OF%20ASHINGDANE%20v\[1\].%20THE%20UNITED%20KINGDOM.pdf](https://npm.rs/attachments/CASE%20OF%20ASHINGDANE%20v[1].%20THE%20UNITED%20KINGDOM.pdf).

6. Olha Burlaka, Hanna Churpita, Nataliia Bilianska, Svitlana Senyk, Oleksandr Tsvirkun. Features Of The Protection Of Civil Rights And Interests Under The Conditions Of Marital State. *Baltic Journal of Law & Politics* 16:1 (2023): 389-400. DOI:10.2478/bjlp-2023-000027. URL: <https://versita.com/menuscript/index.php/Versita/article/view/1150/1181>.

КОЛОМОЄЦЬ Тетяна,
докторка юридичних наук, професорка,
чл.-кор. НАПрН України, заслужена юристка України,
декан юридичного факультету
Запорізького національного університету

ОБСТАВИНИ, ЩО ПОМ'ЯКШУЮТЬ АБО ОБТЯЖУЮТЬ ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: КЛАСИФІКАЦІЙНИЙ ВИМІР

У дисциплінарно-деліктному праві своє чільне місце посідає інститут обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність державних службовців. Відзначаючи їх роль і значення для вирішення питання дисциплінарної відповідальності державних службовців, законодавець закріпив у ст. 67 Закону України «Про державну службу» положення, в якому фактично акцентував увагу на «прив'язці» зазначених обставин саме до дисциплінарного стягнення. Під час визначення останнього мають враховуватися «характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків» (ч. 1 ст. 67 Закону). Отже, саме в аспекті виду і розміру заходу реагування на дисциплінарний проступок державного службовця і варто розглядати зазначені обставини, які не впливають на кваліфікацію дисциплінарного

проступку, проте які можуть впливати на вид і розмір дисциплінарного стягнення задля забезпечення його релевантності характеру і тяжкості проступку, ступеню вини державного службовця. Аналіз положень ч. 1 ст. 67 Закону дозволяє умовно виокремити кілька питань, з якими безпосередньо можна пов'язувати зазначені обставини, - характер дисциплінарного проступку (тобто із самим протиправним діянням державного службовця); обставини, за яких проступок був вчинений, в т.ч. умови, «зовнішній вплив» тощо; настання наслідків (як в аспекті таких наслідків, так і добровільності їх відшкодування), що підтверджує важливість аналізу результату протиправного діяння державного службовця, його впливу як на суспільство, державну службу, її авторитет тощо, так і на самого державного службовця і його поведінку; особа державного службовця, до вчинення проступку, його ставлення до державно-службових відносин. Саме тому обставини, які пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, охоплюють відносини, які мали місце не тільки в момент вчинення дисциплінарного проступку, а й до та після останнього, що на сам дисциплінарний проступок державного службовця не впливає, проте на реакцію на цей проступок – обов'язково. З огляду на ті складові функції дисциплінарної відповідальності в цілому і дисциплінарного стягнення зокрема, які варто досягти, зазначені обставини допомагають максимально сконцентрувати зусилля не тільки на безпосередньому покаранні особи (каральний аспект, елемент кари), а й на вихованні особи, на превенції як безпосередньо щодо державного службовця, так і інших осіб на прикладі притягнення до відповідальності державного службовця [1].

З огляду на все розмаїття як дисциплінарних проступків, так і обставин, умов, за яких вони вчиняються державними службовцями, унікальності останніх, цілком логічним є нормативне закріплення переліків обставин, які обтяжують або пом'якшують дисциплінарну відповідальність. Хоча законодавець і пропонує такі переліки (ч.ч. 2-4 ст. 67 Закону), поділивши їх на дві складові – перелік обставин, що пом'якшують відповідальність державних службовців, та обставин, що обтяжують відповідальність державних службовців, втім можна запропонувати їх більш деталізований поділ, що дозволить з'ясувати сутність інституту в цілому (хоча б на прикладі положень «базового» законодавчого акта про державну службу). За ознакою безпосереднього зв'язку із особою державного службовця цілком можливо виокремити: ті, що позитивно характеризують особу як державного службовця (наприклад, попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень; високі показники виконання службових завдань, наявність заохочень урядових відзнак, урядових і державних нагород тощо), або ж навпаки підтверджують його «схильність» до порушень (наприклад, вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення). З ознакою ставлення особи до діяння та його наслідків цілком можна виокремити – ті, що

підтверджують усвідомлення негативного значення проступку, його протиправного характеру, каяття особи у вчиненому діянні (наприклад, усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні проступку), або ж навпаки усвідомлення ставлення до вчиненого діяння та наслідків, «цільова» спрямованість на відповідний «негативний вплив» на відносини державної служби (наприклад, вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, в т.ч. керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього). Цілком можливим виглядає й поділ зазначених обставин залежно від «зв'язку» або із діянням, або із наслідками такого діяння. Так, наприклад, про «прив'язку» безпосередньо до діяння проступку свідчить усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні діяння, а про «зв'язок» із наслідками дисциплінарного проступку – «вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті діяння, добровільне відшкодування завданої шкоди». Поділ обставин також є можливим з огляду їх об'єктивного або суб'єктивного характеру. До першого різновиду можна віднести, наприклад, вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову або іншу залежність (в даному випадку волевиявлення державного службовця щодо вчинення дисциплінарного проступку є «зовнішньосформованим»), стосовно ж різновиду іншої групи можна згадати, наприклад, вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини або ж окремих груп осіб. Цілком можливо запропонувати поділ обставин залежно від того, чи пов'язані вони із особливістю фізичного стану самого державного службовця на: ті, що не пов'язані із таким станом (наприклад, усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку), ті, що пов'язані із таким станом (наприклад, вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або психотропних засобів).

Поділ обставин є можливим і в залежності від активності самого державного службовця. Так, серед тих обставин, які пов'язані із активними діями службовця, можна назвати, наприклад, вжиття заходів щодо попередження, відвернення настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди. Водночас, до тих, які не пов'язані із активністю самого державного службовця, – попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень у особи.

Поділ можливий й із акцентом на «прив'язку» обставин або ж до самого діяння, або ж до причин, або ж до наслідків такого діяння. Якщо мова йде про причини – це може бути, наприклад, вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника, або ж вчинення проступку під впливом погроз, примусу, через службову залежність. Якщо ж мова йде про наслідки, тоді варто вести мову про настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди.

Залежно від обраних підходів законодавця до закріплення таких обставин, цілком логічно вести мову, по-перше, про абсолютну

визначеність (обставини, що обтяжують відповідальність) та відносну визначеність (обставини, що пом'якшують відповідальність), більше того має місце як «парне закріплення» (наприклад, попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень й водночас як його протилежність – вчинення проступку повторно, до зняття дисциплінарного стягнення), так і «одиничне» (наприклад, високі показники виконання службових завдань).

Отже, класифікаційний поділ обставин, що обтяжують або пом'якшують дисциплінарну відповідальність державних службовців, дозволяє з'ясувати їх унікальність, всеосяжність (в т.ч. й за рахунок відносновизначеного способу унормування) стосовно передумов вчинення дисциплінарного проступку, самого діяння, його наслідків, особи порушника й «зовнішніх» факторів впливу, що, не впливаючи на кваліфікацію проступку, дозволяє враховувати всі обставини справи (характер, ступінь вини тощо) й обрати релевантний різновид дисциплінарного стягнення (у разі наявності альтернативи такого вибору) й досягти реалізації його комплексного функціонального призначення. Це підтверджує потребу обов'язкового їх врахування у дисциплінарному провадженні й тим самим забезпечується дотримання стандартів повноти, аргументованості та офіційності останнього.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб. / Т. С. Аніщенко, Ю. А. Берлач, Д. С. Бондаренко [та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков ; Запорізький національний у-т. К. : Ін-Юре, 2016. 464 с.

КОЛПАКОВ Валерій,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного і адміністративного права
Запорізького національного університету*

ФЕНОМЕНИ «КОНЦЕПТ» І «ПОНЯТТЯ» НА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ ПРОСТОРІ

Феномени «концепт» і «поняття» у найрізноманітніших інтерпретаціях раціонально присутні в адміністративно-правових дослідженнях, адже система понятійного апарату адміністративного права взаємоінтегрована з системою адміністративно-правових концептів [1, с. 25-29].

Проте далеко не завжди їх застосування супроводжуються контекстним тлумаченням або уточнюючими поясненнями відповідних значень[2]. Очевидно, автори розраховують на інтуїтивну транспарентність, доступність і прозорість для читачів авторських поглядів на сенси відповідних категорій.

Ні яким чином не заперечуючи баченню науковців на це питання, вважаємо за доцільне зауважити, що сучасні виклики до досліджень адміністративно-правового простору диктують юридичній науці вимоги, у яких важливе місце належить встановленню коректного розуміння категорій, концептів, понять.

У філософії термін «концепт» (калька латинського «conceptus», що перекладається як поняття, схоплення, сутичка, задум, зачаття, мисль) «Ad hoc» вживається: а) як позначення загального в групах одиничних феноменів; б) як акт «схоплення» різноманітності смислів, притаманних феноменам, і представлення їх для об'єктивного сприйняття у словесних (вербальних, письмових) та інших інтуїтивно зрозумілих (наприклад, конклюдентних) конструкціях.

Відповідний такому розумінню підхід для осмислення дійсності отримав назву «концептуалізм», а його прихильники стали йменуватися «концептуалістами».

У статті «Концепт» філософського енциклопедичного словника, з цього приводу зазначено, що концептуалісти твердили: в одиночних речах існує дещо спільне, загальне, на основі чого в розумі виникає концепт – особливе загальне поняття, виражене словом. Однак, якщо значення слова розглядається в системі мовних знаків, то концепт – у системі логічних відношень і форм [3, с.300].

Предметом досліджень концептуалістів стали різні властивості концептів, у тому числі і така як фрагментарність, тобто структура. Звідси домінуючий метод наукових розвідок щодо знань концептосфери отримав назву «структуралізм».

На початку досліджень категорія «концепт» ототожнюється з категорією «поняття». Ця трактовка знайшла відображення у багатьох словниках і енциклопедіях періоду приблизно 1920 – 1970 років минулого століття.

У подальшому смисловий обрій цього феномену розширюється. Обґрунтовуються нові інтерпретації його характеристик, упорядковуються знання на філософських і правових рівнях узагальнення.

Зокрема, у дослідницькі сегменти еволюціонують тези: а) концепт – системоутворююче ядро концепцій; б) концепт – це подія, а подія не може бути поняттям; в) концепт являє собою одиницю концептуалізації правового фрагмента дійсності; г) концепт – це феномен, який породжує зміст. Нарешті, отримує визнання судження, що концепт – це зміст поняття, його смислова наповненість.

На цьому тлі змінюються уявлення про місце концептів у філософській парадигмі. Якщо спочатку вони визнавались допоміжними інструментами пізнання дійсності, то з перебігом часу і поглибленням знань, почали приміряти на себе роль відправних явищ і «початку філософії».

В результаті концепти постають феноменами, що презентують знання у межах конкретних теорій (у нашому випадку правових) і є готовим

«матеріалом» для розгортання науковими засобами у концепції, стратегії, доктрини та інші складові правової реальності. Тобто уявляють собою «акумулятори» системоутворюючого потенціалу для організації галузевого і дисциплінарного знання.

Окремого акценту потребує висвітлення співвідношення феноменів «концепт» і «поняття».

Поняття – це фіксація у свідомості емпіричного чи абстрактного об'єкта шляхом виділення його істотних властивостей чи відмітних ознак.

Концепт, на відміну від поняття, вміщує не лише істотні властивості і відмітні ознаки, а й всі інші (несуттєві) характеристики емпіричного чи абстрактного об'єкта. Тому не всяке поняття може являти концепт. У концепти трансформуються явища (разом із притаманними їм поняттями), цінність і значущість яких, для відповідної сфери знань, підтверджена соціальною практикою. Це означає, що система концептів адміністративного права є рухливою й оновлюється відповідно до еволюції адміністративно-правових знань.

Можна навести приклади явищ, поняття яких зберіглися на адміністративно-правовому просторі, але не мають концептуального навантаження, не є концептами в сучасних правових реаліях: власть трудящих; пролетарське право; колгоспне будівництво, колгоспне право; міліція; основи законодавства про адміністративні правопорушення; приставання до іноземних громадян з метою придбання речей; народний суд; народний суддя; рада міністрів; рада депутатів трудящих; соціалістична власність; соціалістична законність тощо.

Екстраполяція філософської парадигми на простір адміністративного права дозволяє розглядати адміністративно-правові концепти спеціалізованими «гештальтами» цього простору, які своєю множинністю характеризують його у просторі і часі.

У сучасному українському адміністративному праві, зокрема у дослідницьких матеріалах, феномен «концепт» використовується як усталений та зрозумілий за замовчуванням, хоча підкреслення його сутності у кожному конкретному випадку було б не лише доречним, а й необхідним і актуальним [4].

Це принципове положення, яке впливає з автореферентності концептів. На кожному проміжку часу, на кожному етапі змін історичних умов, соціально-економічних і політичних завдань виникають необхідності заново освоювати та розробляти створені попередниками кластери адміністративно-правових концептів і надавати їм визначеності відповідно до нових реалій. Тому кожен з них має свого «творця», авторів, співавторів, прихильників, опонентів тощо. Навіть набуття загальноновизнаності і усталеності не позбавляє їх автореферентності.

У спеціальній літературі на наявність автореферентних ознак вказують такі лексико-граматичні конструкції: авторське бачення, авторська думка, пропонується вважати, за нашими уявленнями тощо.

Висвітлення рис і особливостей концептів спокушає вийти на їх

кількісні характеристики у різних сегментах пізнавальної діяльності. З цього приводу стосовно адміністративного права, можна з впевненістю зазначити: встановити їх кількість на просторі цієї галузі не можливо. Адже вони: а) відчувають потребу у трансформаціях, б) структурно складаються із споріднених концептів, в) схильні до трансляції з однієї предметної ніші в іншу, г) залежні від автореферентних витоків, д) параметри їх існування (виникнення, розвитку, зникнення) обумовлюються еволюційними зрушеннями в адміністративно-правових знаннях.

Так, концепт «адміністративна відповідальність» жорстко прив'язаний до концептів «адміністративний проступок», «склад адміністративного проступку», «суб'єкт адміністративного проступку», «винність». У свою чергу «винність» корелюється з концептами «умисел» і «необережність». Концепт «предмет адміністративного права» невідривний від концептів «правові відносини», «публічне управління», «адміністративні послуги», «адміністративне судочинство», «адміністративне оскарження» тощо.

Складнощі з кількісними параметрами сукупності концептів не позбавляють доречності застосування різних детермінант для аналізу їх якісних властивостей. Однією з них є загальноовизначеність чи усталеність.

Велика група концептів може вважатися загальноовизначеними (усталеними) хоча б в силу нормативного закріплення. Це, наприклад, адміністративна послуга, адміністративне правопорушення, адміністративний суд, державна служба, корупція, міністерство, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, феномен «концепт» не заперечує понять і категорій, що склалися в правовій науці, і не схематизує науковий образ права в юридичному мисленні. Він максимально розширює смисловий обрій розуміння права, межі інтерпретації, упорядковує знання про право на гранично-універсальному рівні філософського узагальнення. Концепт у науково-правовому розумінні як складна релятивна система різнорідних та багаторівневих знань пропонує більш операційним, партикулярним концепціям своє місце у загальній системі правового світоорієнтування.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Колпаков В. К. Концепт «поняття адміністративного права». *Запорізькі правові читання*. Запоріжжя : ЗНУ, 2021. 111 с. С. 25-29.

2. Чернописька В. Концепт прав людини: філософсько-правовий дискурс антитетичних позицій. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : *Юридичні науки*. 2018. № 906. С. 54-61 ; Бондаренко А. І. Концепт правозахисної діяльності сучасної держави. автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса. 2018. 22с.

3. Кирик Д. Концепт. Філософський енциклопедичний словник :

довідкове видання / В. І. Шинкарук (гол. редколегії). К. : Абрис, 2002. 744 с. С. 300.

4. Панова Н. С. Концепт державної адміністративної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. у-тет «Одеська юридична академія». Одеса. 2021. 442 с.

КОМЗЮК Анатолій,
*доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРИНЦИПІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИНАХ

Конституція України є головним джерелом вітчизняного права, у тому числі адміністративного, хоча щодо останнього цей висновок іноді й заперечується без достатніх, як уявляється, на те аргументів [1]. При цьому ігнорується той факт, що норми Конституції є нормами прямої дії, тобто у багатьох випадках вони безпосередньо регулюють різні суспільні відносини, включаючи управлінські. Якщо не вважати Конституцію джерелом адміністративного права, то ці норми мали б бути обов'язково деталізовані в інших актах, його джерелах, що для норм прямої дії не вимагається.

Значну увагу в Конституції України приділено визначенню загальних засад юридичної відповідальності, які є базовими для всіх її видів, зокрема відповідальності за адміністративні проступки. В той же час варто відзначити існування в конституційних нормах певної невизначеності щодо розуміння видів юридичної відповідальності та поширення її принципів на окремі з них. Так, термін «адміністративна відповідальність» в Конституції взагалі не вживається, у п. 22 ст. 92 використано формулювання «відповідальність за діяння, які визнаються адміністративними правопорушеннями» [2]. Тож не дивно, що й з приводу застосування в адміністративно-деліктних відносинах конституційних принципів юридичної відповідальності виникла суперечка навіть у Конституційному Суді України, який розглядав і досі не вирішив справу про конституційність ст.ст. 14-2 та 279-1 КпАП України, що визнають суб'єктам відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, не суб'єкта цього правопорушення, що відповідає законам логіки і здоровому глузду, а особу, за якою зареєстровано транспортний засіб, незалежно від того, керувала вона ним у момент порушення чи ні. І це незважаючи на те, що Конституційний Суд у 2010 р. вже розглядав подібну справу і визнав

неконституційною ст. 14-1 КпАП України, яка також передбачала відповідальність за подібні проступки власника транспортного засобу, а не реального порушника. Проте у 2015 р. до КпАП було знову включено норми, а саме ст.ст. 14-2 та 279-1, у яких так само передбачено відповідальність не особи, що вчинила адміністративний проступок, на чому побудовано все адміністративно-деліктне законодавство, а інших осіб, які правопорушення могли й не вчиняти.

Прикметно, що у представників юридичної науки, а також багатьох юристів-практиків немає жодного сумніву у ненормальності ситуації, яка вже неодноразово аналізувалась, у результаті чого робиться висновок про те, що у ст. 14-2 КпАП практично встановлено презумпцію вини власників транспортних засобів (чи відповідальних осіб, від чого суть абсолютно не змінюється), а також перекладено на цих осіб обов'язок щодо доведення своєї невинуватості у вчиненні адміністративного проступку. Такий порядок суперечить не лише положенням КпАП, а й Конституції України [3]. Ми також висловлювали свою думку з цього приводу [4]. Подібну позицію висловила й Національна асоціація адвокатів України, яка на основі детального кваліфікованого аналізу відповідних норм, а також практики ЄСПЛ зробила обґрунтований висновок, що ч. 1 ст. 142, ч. 5 ст. 2791 КпАП України не відповідають статтям 55, 59, ч. 2 ст. 61, ч. 3 ст. 62 Конституції України [5]. У перерахованих статтях закріплено саме основні принципи юридичної відповідальності – гарантування права на захист, права на професійну правничу допомогу; індивідуального характеру юридичної відповідальності; презумпції невинуватості.

Варто навести також приклад із практики адміністративних судів з цього приводу. 18.07.2022 р. набрала законної сили постанова Шостого апеляційного адміністративного суду у справі № 760/21549/20, яка є остаточною й оскарженню не підлягає. По цій справі як суд першої інстанції, так і апеляційний суд дійшли беззаперечного висновку про незаконність накладення штрафу за перевищення швидкості на власника транспортного засобу на тій підставі, що відповідальність може нести лише порушник [6].

Отже, здавалося б позиція фахівців із зазначеного питання є однозначною: притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка не вчинила правопорушення, є неконституційним. У згаданих та інших джерелах на користь такого висновку наведено чіткі і достатньо повні аргументи, тому не будемо їх повторювати. Зупинимось натомість детальніше на деяких відносно нових аргументах представників владних структур, які, ігноруючи зазначені висновки, відстоюючи, на їх думку, єдино правильну державну позицію, обґрунтовують доцільність існування таких норм і відповідної практики. Ці думки пролунали від представника Президента в Конституційному Суді, посадовців МВС та Верховної Ради України під час відкритого засідання Конституційного Суду України 9 вересня 2021 р., яке було присвячено розгляду скарг саме на

неконституційність притягнення до відповідальності на основі відеофіксації порушень ПДР.

Насамперед було піддано сумніву якраз можливість поширення дії окремих конституційних принципів юридичної відповідальності на адміністративно-деліктні відносини, зокрема принципу презумпції невинуватості. Частково така думка має право на існування, адже у ст. 62 Конституції України йдеться тільки про злочини, і нею ніби «не закріплена імперативна норма, що цей принцип застосовується в адміністративному праві» [7]. Проте системний аналіз багатьох норм КпАП України дозволяє стверджувати, що цей принцип властивий також інституту адміністративної відповідальності. Недоліком, як вже було наголошено, є недосконале конституційне регулювання цього інституту в цілому, що стало наслідком ставлення до нього окремих науковців ще під час розробки Конституції. І все ж це не означає, що принцип презумпції невинуватості стосується тільки злочинів, адже за такою логікою його дія не поширюється і на кримінальні проступки – відносно нове явище у праві, оскільки їх у згаданій статті також не названо. Висновок тут може бути лише один: дана норма Конституції потребує уточнення.

Крім того, представники влади у правовому спорі задіяли поняття «вища легітимна мета», існування якої ніби дозволяє державі використовувати якісь «не класичні підходи до адміністративного права» [7], тобто, кажучи прямо, – неконституційні засоби. З такою позицією через її явну антидемократичність навіть сперечатися якось незручно, адже у суспільній свідомості ще досить яскраво збереглися події часів тоталітаризму, коли законність замінювалась доцільністю, спрямованістю на досягнення саме «вищої мети», зрозумілої лише обраним. Нам відомі також наслідки впровадження такої практики у вигляді загублених людських життів і скалічених доль. З іншого боку, таким аргументом представник влади хоча і непрямо, але практично визнав неконституційність згаданих норм.

Ще одна неординарна думка стосується положення ст. 13 Конституції України щодо неприпустимості використання власності на шкоду людині і суспільству. Ця норма за характером є цивільно-правовою, її припис спрямований на забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної джерелом підвищеної небезпеки, яким є транспортний засіб. Але змішувати різні правові інститути, якими є адміністративна і майнова відповідальність, немає жодних підстав. В окремих випадках вчиненням адміністративного проступку може бути заподіяно певну майнову шкоду тим чи іншим особам, тоді паралельно реалізуються заходи і адміністративної, і майнової відповідальності. Проте у випадку порушення правил дорожнього руху жодна майнова шкода, яку можна було б оцінити і відшкодувати, як правило, не заподіюється, склади цих проступків, за нечисленними винятками, сформульовано як формальні. Тому аргумент, що «людина, яка купує автомобіль, несе відповідальність перед суспільством за свою власність і її використання» [7], стосується цивільно-

правових відносин, а до адміністративно-деліктних не має жодного стосунку. Адміністративним проступком, як відомо, визнається конкретна протиправна, винна дія чи бездіяльність, а не статус власника транспортного засобу. У випадку з передачею права керування цим засобом такою дією є саме передача. Якщо держава вважає цю дію такою, що вимагає покарання, у КпАП України має бути передбачено відповідний склад.

На завершення зазначимо, що використання різних технічних засобів для забезпечення безпеки дорожнього руху в наш час є безальтернативним. Але для цього відповідні структури мають вивчити і запровадити передовий світовий досвід, а не продовжувати бачити панацею лише у відеофіксації. Навіть остання могла б не викликати нарікань, якби для неї використовувались засоби, здатні розпізнавати особу водія, як це робиться у зарубіжних країнах. Крім того, в Європі, наприклад, все більшого поширення отримує обов'язкове обладнання автомобілів різними видами відеофіксаторів, своєрідними «чорними ящиками». Цей цифровий пристрій записує параметри стану автомобіля та його перебування на дорозі, на що ми вже звертали увагу [8]. Але для цього потрібна політична воля.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Мельник Р. С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *LEX PORTUS*. № 5 (7). 2017. С. 5-16. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/8742>.

2. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

3. Георгієвський Ю. В., Миронюк Р. В., Белікова М. І. Колізійність адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 311-314. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2023/71.pdf.

4. Салманова О. Ю., Комзюк А. Т. Адміністративна відповідальність за порушення правил зупинки, стоянки та паркування транспортних засобів. *Вісник ХНУВС*. № 3 (94) 2021. С. 150-161.

5. Порядок притягнення до адмінвідповідальності на підставі автофіксації порушень ПДР є неконституційним – НААУ. *Юридична газета online*. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/poryadok-prityagnennya-do-adminvidpovidalnosti-na-pidstavi-avtofiksiaciyi-porushen-pdd-e-nekonstituci.html>.

6. Коли штраф з камери автофіксації є незаконним? *InfoCar*. URL: https://news.infocar.ua/koli_shtraf_z_kameri_avtofiksiac__nezakonnim_152209.html.

7. Відключити відеофіксацію: як Конституційний суд може «допомогти» лихачам. URL: <https://apostrophe.ua/ua/article/society/2021-09-13/otklyuchit-videofiksatsiyu-kak-konstitutsionnyiy-sud-mojet-pomoch>

lihacham/41704.

8. Гусаров С. М., Комзюк А. Т., Салманова О. Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. *Форум Права*. 2017. № 5. С. 112-119. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_17.pdf.

КРАЙНИЙ Павло,
*кандидат юридичних наук,
асистент кафедра публічного права
юридичного факультету
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича*

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ РАДИ З ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ВІД НАСЛІДКІВ ВІЙНИ

Події останнього року засвідчили неабияке значення діяльності інституцій громадянського суспільства у внутрішньо-державних процесах. Поряд із наявними до 24 лютого 2022 р. намірами вдосконалювати існуючий адміністративно-правовий механізм функціонування публічного врядування, паралельно відбувалось збільшення ролі та значення різноманітних консультативно-дорадчих органів.

Сьогодні виникла гостра необхідність у реалізації завдань пов'язаних з повоєнною відбудовою України. Навряд чи варто розуміти слово «відбудова» у його буквальному значенні яке стосується будівництва інфраструктурних об'єктів. Мова йде також й про зміну самого публічного врядування. Остання категорія є доволі широкою за своїм значенням, Однак саме пристосування до сучасних умов, умов воєнної та повоєнної України є першочерговим завданням. І в цьому контексті активне залучення до вказаних процесів громадянського суспільства відіграє ключову роль. Не дивлячись на те, що такі інституції не володіли привілейованою монополією на насильство, їх гнучкість, мобільність та вміння швидко змінювати свою діяльність під впливом зовнішніх факторів продемонстрували більшу ефективність ніж де-які органи публічної влади.

Якщо вести мову про оновлення адміністративно-правового регулювання діяльності таких інституцій слід говорити про набутий ними позитивний досвід який вони отримали внаслідок своєї діяльності з початку війни та створити необхідні умови для максимального їх залучення до відповідних процесів прийняття відповідних юридичних актів.

Обговорення планів відновлення нашої держави після здобуття перемоги над РФ є одним із ключових завдань як керівництва нашої держави так й всієї міжнародної коаліції та партнерів. Адже, наявність

затвердженого плану є лише першим кроком. Наступний – створення належного адміністративно-правового регулювання діяльності відповідних органів публічної влади з реалізації відповідних завдань та окремих консультативно-дорадчих органів. Відповідні соціальні та політичні зміни, які відбулись в Україні після Революції Гідності вплинули на формування нового вектору розвитку права громадян на участь у прийнятті рішень органами публічної адміністрації. Це дозволяє вести мову про вже наявну адміністративно-правову основу участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики через створення, до прикладу, громадських рад при відповідних органах влади [1, с. 40].

Як приклад, можемо навести утворений на підставі Указу Президента України від 21 квітня 2022 року №266/2022 Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни відповідно до якого утворено Національну раду з відновлення України від наслідків війни (далі – Рада) та затверджено відповідне Положення. Так, рада є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Відповідно до п. 3 Положення до основних завдань ради належать розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, (передбачається відновлення і розбудова транспортної, медичної, соціальної, комунальної, виробничої інфраструктури та житла, інфраструктури енергетики, зв'язку, військової інфраструктури і військово-промислового комплексу, структурну модернізацію та перезапуск економіки, заходи з подолання безробіття, підтримки сімей з дітьми, вразливих верств населення, осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах внаслідок війни, відновлення та збереження об'єктів культурної спадщини); визначення та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, прийняття та реалізація яких є необхідними у воєнний і післявоєнний періоди; підготовка стратегічних ініціатив, проєктів нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди.

Що стосується виконання покладених завдань, то відповідно до згаданого вище Положення рада наділена правами щодо отримання відповідної інформації, документів та матеріалів від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності. Тобто, вона має значні можливості для здійснення взаємодії щодо збору відповідної інформації на рівні з окремими органами публічної влади. Крім цього, до участі у її роботі можуть бути залучені представники відповідних органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій за погодженням з їх керівниками. Новим є також можливість залученням до консультативно-дорадчого органу представників міжнародних організацій та незалежних експертів, при цьому, попередньо необхідно отримати їх згоду.

Також, слід звернути увагу на те що організаційна компонента Ради може мати доволі розгалужену структуру що обумовлено забезпеченням ефективного забезпечення її діяльності. Так, відповідно до п. 5 Положення радою можуть утворюватися робочі групи, дорадчі, експертні комітети та комісії, інші робочі органи; запрошувати на засідання керівників міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, представників інших державних органів, органів місцевого самоврядування і залучати їх до обговорення окремих питань [2].

Щодо персонального складу Ради то він складається із двох співголів Ради, секретаря та членів Ради. Пунктом 6 Положення встановлено що Рада утворюється у складі двох співголів Ради, секретаря та інших членів Ради [2].

Співголовами Ради є Прем'єр-міністр України та Керівник Офісу Президента України в той час як посадовий склад затверджується Президентом України. Посадовий склад Ради затверджується Президентом України. Такий механізм відповідає положенням п. 28 ч. 1 ст. 108 Конституції України відповідно до якої він «створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби» [3].

Для напрацювання та формування пропозицій можуть утворюватися відповідні робочі групи за відповідними напрямками діяльності: європейської інтеграції; аудиту збитків, понесених внаслідок війни; відновлення та розбудови інфраструктури; відновлення та розвитку економіки; повернення громадян, які тимчасово переміщені, зокрема за кордон та їх інтеграції в суспільно-економічне життя держави; функціонування фінансової системи, її реформування та розвитку; розвитку військово-промислового комплексу; модернізації та розвитку сфери безпеки і оборони; енергетичної безпеки; державного управління; будівництва, містобудування, модернізації міст та регіонів; нової аграрної політики; діджиталізації; захисту прав ветеранів війни тощо [2].

Персональний склад таких робочих груп може включати представників органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, провідних вітчизняних та іноземних фахівців. Однак, в даному переліку відсутні представники інституцій громадянського суспільства: громадських об'єднань, волонтерських фондів які могли б значно підсилити прикладну частину діяльності таких груп. Це відповідало б забезпеченню відповідного балансу та належному рівню взаємодії органів влади та громадянського суспільства. Результати діяльності таких груп формулюються, крім іншого, у створюваних ними проектах нормативно-правових актів. Після цього вони передаються на розгляд Ради для прийняття відповідних рішень. Однак, Положенням не уточнюється які саме відповідні рішення приймаються за результатами розгляду таких проектів що є недоліком. Вважаємо, що Положення має містити перелік конкретних рішень які можуть прийматись

на відповідних засіданнях Ради.

Водночас, прогресивною є норма про те що рішення прийняття на засіданнях Ради знаходять своє юридичне вираження через прийняття юридичних актів. Так, відповідно до п. 11 Положення рішення Ради в разі потреби реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, Кабінету Міністрів України внесення на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів [1]. Таке формулювання ставить такий консультативно-дорадчий орган за своїм значенням на рівень органу публічної влади.

Підсумовуючи, варто зазначити, що адміністративно-правовий статус Національної ради з відновлення України від наслідків війни чітко регламентовано на рівні підзаконного нормативного акта – Указу Президента. Її повноваження та персональний склад відповідають основним завданням її діяльності. На нашу думку, варто додати до переліку учасників робочих груп представників інституцій громадянського суспільства (громадських організацій, благодійних та волонтерських фондів) що відповідатиме спрямованості держави на посилення приватно-правового діалогу із суспільством. Крім цього, потребує окремого аналізу результати роботи Ради з метою встановлення сильних і слабких сторін окремих аспектів реалізації їх адміністративно-правового статусу.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Крайній П. І. Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. 160 с.

2. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21.04.2022 р. № 266/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225> (дата звернення: 29.04.2023).

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: 29.04.2023).

КРЕМОВА Дар'я,

*докторка філософії зі спеціальності Право (PhD),
викладачка кафедри конституційного
та адміністративного права
Запорізького національного університету*

ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З НАСЕЛЕННЯМ ЯК СКЛАДОВА ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

В умовах сьогодення особливого значення набуває взаємодія державних органів із суспільством з метою досягнення цілей особливого

правого режиму існування держави. Традиційно правоохоронні органи при реалізації діяльності нерідко взаємодіють із населенням для підвищення ефективності такої діяльності та досягнення поставлених перед нею цілей. Законом України «Про Національну поліцію» визначено взаємодію поліцейських з населенням як таку, що здійснюється «на засадах партнерства» (ст. 11 Закону), при цьому законодавцем визначено, що результативність зазначеної взаємодії, яка безпосередньо пов'язана із рівнем довіри населення до поліції, є показником, «основним критерієм», оцінки ефективності такої діяльності. Тобто взаємодія поліцейських з населенням має прямий вплив не тільки на формування іміджу правоохоронних органів, авторитету таких органів та їх підрозділів, а й безпосередньо на формування довіри до них, як до «гарантів» безпеки та захисту власних прав. Слід звернути увагу і на засади, «базу» здійснення такої взаємодії. Як вже було зазначено, взаємодія населення та поліцейських відбувається «на засадах партнерства». Словник синонімів Вусика [1] при визначенні поняття «засада» робить відсилку до поняття «основа», що має значення «бази», «базису», дещо схоже визначення надають автори Словника української мови [2], які визначають поняття «засада» як «основу чогось, те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь», при цьому Словник української мови в 20-ти томах містить декілька варіантів визначення поняття «партнерство», як-от: «положення партнера, того, хто бере участь із ким-небудь у спільній справі, занятті» або «узгоджені, злагоджені дії учасників спільної справи» або «взаємні відносини, контакти держав, громадських угруповань, підприємств і т. ін., засновані на взаємовигідності та рівноправності» [3]. Спільними рисами для всіх трьох варіантів умовно можна визначити: а) участь більше одного суб'єкта (учасника); б) спільна мета діяльності; в) злагодженість, узгодженість дій учасників (суб'єктів); г) рівні права та взаємна вигода учасників (суб'єктів) діяльності. Таким чином можна визначити взаємодію поліцейських з населенням як таку, яка ґрунтується на принципах рівноправності, взаємної вигоди, має чітко визначену мету, досягнення якої забезпечується злагодженістю та узгодженістю дій учасників.

Законодавець передбачив і контроль за такою взаємодією та її ефективністю у формі оцінки незалежних соціологічних служб рівня довіри населення до Національної поліції України. З огляду на те, що така взаємодія є поширеним видом серед всього розмаїття альтернатив, варто звернути увагу й на те, що у чинному законодавстві існує окремий акт, що регулює засади дотримання Правил етичної поведінки поліцейських. Таким актом є Наказ МВС України від 09.11.2016 року № 1179 «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських», який, у свою чергу, має окремий розділ, присвячений правилам поведінки поліцейських при взаємодії їх із громадськістю та іншими державними органами. Так, розділ IV Правил [4] містить декілька груп «поведінкових норм», яких повинен дотримуватися поліцейський при реалізації визначеної взаємодії. Умовно такі «поведінкові норми» можна поділити на: а) ті, які пов'язані із

комунікативними навичками поліцейського; б) ті, що містять заборону допущення певних дій. До першої категорії можна віднести такі, як: «бути тактовним та доброзичливим» (п. 2); «висловлювати вимоги чи зауваження, що стосуються особи, у ввічливій та переконливій формі» (п. 2), «надати можливість особі висловити власну думку» (п. 2), «...заборонено бути зверхнім, погрожувати, іронізувати, використовувати ненормативну лексику та допускати дискримінацію в будь-якій формі» (п. 3), «...проявляти розсудливість, відкритість, почуття справедливості, володіти комунікативними навичками (переконання, ведення переговорів тощо), а в необхідних випадках мати керівні та організаційні якості» (п. 5). До другої групи за визначеним критерієм умовно можна віднести: «...повагу, охороняти їх безпеку та право на невтручання в особисте життя» (п. 2), «бути коректним та не повинен допускати застосування насильства чи інших негативних дій щодо членів суспільства, а також, незважаючи на провокації, повинен залишатися об'єктивним» (п. 4). Також варто наголосити на тому, що в тому ж розділі IV Правил робиться акцент на те, що правил етичної поведінки зобов'язаний дотримуватися поліцейський як в робочий, так і позаробочий час, до всіх людей однаково та за будь-яких обставин, що формує авторитет до органу або підрозділу в особі поліцейського, який взаємодіє із населенням та формує довіру до такого органу.

Яскравим прикладом активної та ефективної взаємодії поліцейських із населенням як складової превентивної діяльності цього органу є проєкт «Поліцейський офіцер територіальної громади», про що свідчать «Результати поточного / заключного моніторингу проєкту (програми) «Поліцейський офіцер територіальної громади» [5] та систематичне звітування про інформаційно-просвітницькі зустрічі, лекції, навчання тощо з метою запобігання правопорушень, зменшення відсотку злочинності, підтримання взаємодії «на засадах партнерства» із населенням, підвищення рівня довіри до органу як «гаранта» безпеки та захисту прав, свобод та законних інтересів, з метою розробки стратегій та планів дій органу або ж його підрозділів для профілактики правопорушень в місцевості, в якій реалізує свою діяльність окремих «поліцейський офіцер територіальної громади». І такий Проєкт є одним із альтернатив, створених з метою досягнення цілей превентивної діяльності правоохоронних органів.

Таким чином, взаємодія Національної поліції України з населенням як складова превентивної діяльності правоохоронних органів має неабияке значення для забезпечення захисту прав, свобод людини і громадянина, публічної безпеки та порядку, запобігання вчиненню нових правопорушень, реагування у разі вчинення їх та притягнення до відповідальності винних осіб, для підвищення рівня правосвідомості кожного члена суспільства, цілей особливого правового режиму в умовах сьогодення зокрема та розвитку держави з населенням, яке має високий рівень правової культури, в цілому.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Словник синонімів Вусика. URL: <http://surl.li/gwnhh>.
2. Словник української мови. URL: <http://surl.li/gwnhf>.
3. Словник української мови в 20-ти томах. URL: <http://surl.li/gwnhk>.
4. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: Наказ МВС України від 09.11.2016 року № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>.
5. Поліцейський офіцер територіальної громади. Національна поліція України: офіційний вебпортал. URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-tehnichna-dopomoga/politseiskyi-ofitser-terytorialnoi-hromady>.

КУЗНІЧЕНКО Сергій,
доктор юридичних наук, професор,
чл.-кор. НАПрН України,
завідувач відділу економіко-правових досліджень
Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Після початку повномасштабного військового вторгнення росії в Україну, 24 лютого 2022 р. Президентом України та Верховною Радою України було прийнято низку невідкладних рішень, які дозволили менше ніж за добу створити юридичні механізми, що дозволили увести нашу державу в режим воєнного стану. З самого початку війни гарно себе показали заздалегідь підготовлені управлінські рішення та детально-розроблені механізми надзвичайних правових режимів, які були вже напрацьовані в Україні, але і вони були не ідеальні і вимагали суттєвих змін для адекватного впливу на ситуацію, яка склалася. Детальна регламентація режиму воєнного стану закріплена в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII[1]. Цей закон відповідає загальноновизнаним міжнародним нормам, принципам та правилам і спрямований на забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України, національних інтересів, національної безпеки, забезпечення її економічної самостійності, прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави. Проте, з метою досягнення системності повноти та обґрунтованості законодавчих рішень доцільно, на нашу думку врахувати певні пропозиції до цього нормативно-правового акта.

По-перше Закон України «Про правовий режим воєнного стану»[1], на наш погляд переобтяжено детальною інформацією щодо Військових

адміністрацій. Так стаття 4 яка має 9 достатньо об'ємних пунктів, стаття 10 яка має 5 об'ємних пунктів, стаття 15 має 7 об'ємних пунктів (а пункт 2 має 47 об'ємних підпунктів) та стаття 28, містять детальну інформацію щодо створення, особливості діяльності та припинення повноважень Військових адміністрацій. Норми права що містяться в названих статтях корелюються з нормами, що закріплено в Законі України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 р. № 141-VIII [2]. На наш погляд, більш логічно було б ці норми виокремити в окремий Закон України «Про військові адміністрації» по аналогії з Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [2], а в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [1], можна було б мати лише бланкетну норму посилання на вищезазначений закон.

По-друге, існує ситуація з дублюванням певних правових норм в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» які майже повторюються в Законі України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» від 17.05.2012 р. № 4765-VI. Так, ст. 23 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» дублює положення закріплені в Законі України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» [3]. На наш погляд треба усунути таке дублювання.

По-третє, дуже важливе питання щодо продовження строку воєнного стану. Слід констатувати, що в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» не визначено строк дії такого стану з об'єктивних причин. І хоча п. 2 ст. 6 цього Закону говорить, що в Указі Президента України має зазначатися строк, на який вводиться воєнний стан, уважаємо, що законодавець мав на увазі визначення меж існування цього режиму до усунення воєнної загрози. Оскільки не передбачено конкретного строку дії воєнного стану, то відсутня і процедура продовження цього правового режиму. Виходячи з сучасної практики введення та продовження правового режиму воєнного стану в Україні ми бачимо, що режим вводиться на 30 та 90 діб (наприклад, укази Президента України від 14.03.2022 р. № 133/2022[4] та від 18.05.2022 р. № 341/2022 [5]). Тобто пропонується, виходячи з практики застосування, закріпити по аналогії з Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. № 1550-III [6], в статті 7 зазначеного закону терміни 30 та 90 діб.

По-четверте, ми вважаємо, що в указі Президента про введення воєнного стану повинно міститися більш докладне обґрунтування необхідності введення цього правового режиму. Отже, потрібна чітка конкретизація даної категорії, оскільки дискреційні повноваження Президента України (п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України) [7] щодо визначення на власний розсуд обставин, які можуть бути підставами для введення воєнного стану, є наслідком уведення цього режиму та створюють особливий правовий режим життєдіяльності держави й

суспільства. Незрозуміло також, як може реагувати держава у випадку загрози їй збройною силою з боку іншої держави в результаті її демонстрації, наприклад, шляхом концентрації збройних сил поблизу міждержавного кордону або зосередження військово-морських сил у районах узбережжя цієї держави (як ми це спостерігали перед вторгненням російської федерації на територію нашої суверенної держави).

Тобто в оціночне поняття «підстави введення воєнного стану» правозастосовувач на власний розсуд може вкласти цілий спектр небезпечних ситуацій. Тому ми пропонували окремо передбачити вичерпний перелік підстав уведення воєнного стану за аналогією, як це зроблено у Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» [6]. Визначення агресії та безпосередньої загрози агресії як підстав для введення воєнного стану в Україні повинно бути сформульовано в законодавстві з врахуванням резолюції № 3314, прийнятої ХХІХ сесією Генеральної Асамблеї ООН 14 грудня 1974 р. [8].

Пропонуємо такий проект статті. «Стаття 4-1. Умови введення воєнного стану.

Воєнний стан може бути введений в разі: 1) вторгнення або напад збройних сил іноземної держави (держав) на територію України, будь-яка воєнна окупація території України, що є результатом такого вторгнення чи нападу, чи будь-яка анексія території України або її частини із застосуванням збройної сили; 2) концентрація збройних сил іншої держави (держав) вздовж Державного кордону України, що вказують на реальний намір застосувати збройну силу проти суверенітету, незалежності й територіальної цілісності України; 3) ракетно-авіаційні удари здійснені збройними силами іноземної держави (держав) території України або застосування будь-якої зброї іноземною державою (держав) проти України; 4) оголошенні війни Україні з боку іншої держави (держав); 5) блокада портів чи берегів України збройними силами іноземної держави (держав); 6) напад збройних сил іноземної держави (держав) на сили безпеки та оборони України; 7) проведення в іншій державі (держав) мобілізації з метою нападу на Україну; 8) дії іншої держави (держав), що дозволяють, щоб її (їх) територія, яку вона (вони) надала (надали) в розпорядження іншої держави (держав), використовувалися для скоєння акта агресії проти України; 9) направлення іноземною державою (держав) озброєних іррегулярних сил чи найманців, які здійснюють акти застосування збройної сили проти України. Також актами агресії проти України можуть визнаватися й інші акти застосування збройної сили іноземною державою (держав) проти суверенітету, політичної незалежності та територіальної цілісності України або яким-небудь іншим чином, несумісні зі Статутом ООН, що рівнозначні зазначеним актам агресії».

По-п'яте, на нашу думку треба акцентувати питання щодо міжнародно-правових зобов'язань України в цій сфері. Слід зазначити, що

ст. 24 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1] передбачає інформування про нього Генерального секретаря ООН та урядів інших держав. Так Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [9] в разі введення воєнного стану негайно повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. У повідомленні указується також дата припинення дії відповідних відхилень від зобов'язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

Про зміни межі відхилень від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права або строку дії обмежень прав і свобод та причин прийняття такого рішення Україна повідомляє Генерального секретаря ООН у зазначеному вище порядку. Згідно з функціями представництва, таке інформування має здійснювати Президент України, але ми вважаємо, що це положення має бути закріплено безпосередньо в Законі України «Про правовий режим воєнного стану».

Таким чином запропоновані пропозиції, на нашу думку, дозволять оптимізувати правове забезпечення режиму воєнного стану, дозволять більш ефективно застосовувати усі механізми вищеназваного надзвичайного правового режиму, імплементують в нього відповідні норми міжнародного права.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII / Верховна Рада України. URL: https://urst.com.ua/download_act/pro_pravovyy_rezhim_voyennogo_stanu#google_vignette (дата звернення: 02.05.2023).

2. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://parusconsultant.com/?doc=09ZI2E29DD> (дата звернення: 02.05.2023).

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 / Верховна Рада України. URL: https://kodeksy.com.ua/pro_peredachu_majna_v_umovah_pravovogo_rezhi_mu_voyennogo_chi_nadzvichajnogo_stanu.htm (дата звернення: 02.05.2023).

4. Указ Президента України від 14.03.2022 р. № 133/2022 / Президент України: URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1332022-41737> (дата звернення: 02.05.2023).

5. Указ Президента України від 18.05.2022 р. № 341/2022 / Президент України: URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3412022-42617> (дата звернення: 02.05.2023).

6. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III / Верховна Рада України. URL:

https://kodeksy.com.ua/pro_pravovij_rezhim_nadzvichajного_stanu.htm
(дата звернення: 02.05.2023).

7. Конституція України : прийнята 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. URL: https://kodeksy.com.ua/konstitutsiya_ukraini.htm (дата звернення: 02.05.2023).

8. Резолюція № 3314, прийнятої XXIX сесією Генеральної Асамблеї ООН 14 грудня 1974 р. / ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml
(дата звернення: 02.05.2023).

9. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права / ООН. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights> (дата звернення: 02.05.2023).

КУРІННИЙ Євген,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
та адміністративного права
Запорізького національного університету*

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МОБІЛІЗАЦІЙНОГО КЕЙСУ УКРАЇНИ

Питання мобілізації та мобілізаційної підготовки є невід'ємною складовою забезпечення оборони для будь-якої країни, які є взаємодоповнюючими та обопільно залежними соціальними елементами, що у сукупності складають основу єдиного кейсу (справи, явища, проблеми).

Термін «мобілізація» уперше був використаний Пруссією в середині XIX сторіччя, походить це слово від французького *mobilisation*, що означає приводити у рух (до руху). Фактично, мобілізація означає переформатування Збройних Сил країни з мирного стану у воєнний.

Під час мобілізації у надзвичайний (воєнний) стан, окрім армії, переводяться усі основні сфери держави – економічна, адміністративно-політична, соціально-культурна. Особливо посилення заходів державного управління відбувається у таких ключових галузях як промисловість, сільське господарство та продовольство, енергетика, транспорт, зв'язок, охорона здоров'я, засоби масової інформації, освіта.

Мобілізація, залежно від поставлених цілей, може бути відкритою або прихованою, за масштабами – частковою чи загальною.

Характерними прикладами масового здійснення загальних мобілізацій є Перша та Друга світові війни.

Під час Першої світової війни понад 4,5 мільйонів українців воювали у складі армій двох імперій – Австро-Угорської та Російської. У серпні 1914 року, після дво-тритижневих мобілізаційних заходів, армії провідних

європейських держав ставали багатомільйонними (3,8 млн у Німеччині, 2,3 млн в Австро-Угорщині, 5,3 млн в Росії, 3,8 млн у Франції)[1].

У ході Другої світової війни червоноармійську форму одягло понад 7 млн жителів УРСР, що становило майже 23% особового складу Збройних сил Радянського Союзу [2].

Питання мобілізації в теперішній Україні набули своєї актуальності ще дев'ять тому, після початку російської агресії у березні 2014 р. У період 17 березня 2014 – 14 січня 2015 років, у нашій країні було проведено шість хвиль відкритої часткової мобілізації.

Внаслідок повномасштабної військової агресії РФ проти України 24 лютого 2022 р., Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 65/2022 з метою забезпечення оборони держави, підтримання бойової і мобілізаційної готовності Збройних Сил України та інших військових формувань, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до частини другої статті 102, пунктів 1, 17, 20 частини першої статті 106 Конституції України було оголошено проведення загальної мобілізації на 90 діб. Даний указ затверджено Законом України № 2105-IX від 03.03.2022.

Після завершення визначеного 90 добового терміну, здійснення загальної мобілізації в Україні продовжувалося також на вказаний строк відповідними указами Президента України з наступними затвердженнями законами України (останній № 2916-IX від 07.02.2023).

Тобто, проведення загальної мобілізації в Україні в умовах відбиття воєнної агресії з боку РФ триває і дотепер, та напевно буде продовжуватися до завершення війни, бо Збройні Сили України (враховуючи зрозумілі об'єктивні причини) потребують постійного доукомплектування особового складу.

Під час здійснення мобілізаційних заходів, у нашій державі накопичується значний і різноманітний досвід, що не виключає як оперативного корегування відповідної нормативної бази, так й більш ґрунтовного реформування даної справи у післявоєнний час.

Основу цільового законодавства, що регламентує мобілізаційну діяльність в нашій державі є Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 жовтня 1993 р. (далі Закон), який встановлює правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, визначає засади організації цієї роботи, повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, повноваження і відповідальність посадових осіб та обов'язки громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів.

Слід зазначити, що майже за 30 років чинності, цей Закон мав три редакції (остання датується 2 березня 2005 р.). Незважаючи на це, зміст окремих норм потребує корегування. Наприклад, критично сприймається зафіксований у ч. 2 ст. 3 Закону єдиний перелік принципів мобілізаційної підготовки та мобілізації, бо за своєю сутністю і змістом це цілком різні

терміни. Для першого ключовим є принцип постійності, а для другого – швидкості (оперативності) та обмеженості у часі.

Крім того, наведений у ст. 1 Закону перелік термінів та їх визначень, пов'язаних з мобілізаційною справою, не є вичерпним і до вже зафіксованих 10 понять, можна додати щонайменше ще три – мобілізаційний контингент; мобілізаційна інфраструктура та мобілізаційне розосередження.

Продовжуючи розгляд питань мобілізаційного кейсу необхідно звернути увагу, що його зміст можна обмежити лише чинною відповідною нормативною базою у цьому випадку ми отримуємо обмежений, вузький кейс. А якщо до існуючої, фактично статичної законодавчої частини, додати накопичений досвід узагальненої практики його реалізації (тобто живу динамічну частку, що характеризує мобілізаційну справу) – існує можливість скласти повноцінний, широкий кейс. Такий підхід сприятиме більш комплексному вивченню порушеної проблеми, виявленню існуючих недоліків та прогалин під час триваючих мобілізаційних заходів, а також запропонувати їх невідкладне або перспективне усунення.

Поділ мобілізаційного кейсу на широкий та вузький формати дозволить, за допомогою першого підходу – комплексно і системно дослідити теорію та практику цього важливого явища, а у межах другого (вузького) варіанту – здійснити нормативно-правову фіксацію заходів його локального або загального реформування.

Якщо поточні проблеми мобілізації цілком підлягають певній локалізації та поступовому вирішенню, то більш серйозні недоробки і помилки припущені під час мобілізаційної підготовки усунути в умовах особливого періоду дуже важко, а інколи майже неможливо.

Для об'єктивності слід зазначити, що негативні наслідки від упущень і помилок у мобілізаційній підготовці в Україні були ще більш відчутними, якби нашій державі представниками демократичного світу не надавалася різноманітна допомога, що дозволило у значній мірі компенсувати владні прогалини у підготовці до настання особливого періоду (наприклад, здійснення військового вишкілу мобілізованих українців в окремих країнах НАТО, матеріально-технічна допомога, постачання воєнної техніки, боєприпасів, обмундирування та ін.).

Зупиняючись на проблемі вдосконалення чинної вітчизняної мобілізаційної справи, слід зазначити, що її позитивне вирішення залежить від низки умов. Перша і головна – вихід України з триваючої війни у ролі непереможеної держави.

Друга – як скоро Україна може стати членом військово-політичного блоку НАТО або чи є взагалі реальною така перспектива?

Третя – чи буде здатна наша держава, де-факто перебуваючи у позаблоковому статусі самостійно створити сучасні ЗСУ – армію першої половини XXI століття, оснащену високоточною зброєю, спроможну доведення дистанційної, роботизованої війни? Чи в умовах напівзруйнованої економіки, значних людських та матеріально-технічних

втрат, спроможність України у воєнній сфері і надалі буде обмежена армією зразка останніх десятиліть минулого сторіччя?

Тобто, заходи щодо реформування відносин мобілізаційної справи в Україні можливі у двох варіантах.

Перший, Україна спроможна створити (самостійно або скоріш за допомогою партнерів і союзників) сучасні сили оборони, що відповідають стандартам армій першої половини теперішнього сторіччя (за цих обставин зміст так званого вузького мобілізаційного кейсу може притерпіти значних змін).

За умов другого варіанту (збереження моделі пострадянської армії, насамперед у частині її застарілого технічного оснащення), питання мобілізаційної підготовки та мобілізації здебільшого вирішуватимуться у застарілому та малодієвому порядку і характеризуватимуться остаточним поверненням до загальної військової повинності, яка спричинить необхідність суттєвого розширення військового обліку за рахунок нових категорій громадян (зокрема жінок, які мають певні спеціальності).

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Ігор Мельник. Мобілізація і початок Великої війни. 31 липня 2014 р. URL: <https://zbruc.eu/node/25107>.

2. Людмила Рибченко. Визволені на війну. 23 лютого 2013 р. URL: <https://tyzhden.ua/vyzvoleni-na-vijnu/>.

ЛУЦІВ Олександра,
здобувачка кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету

МАРГІНАЛЬНІСТЬ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ БУЛІНГУ

Булінг як явище досліджується в рамках багатьох наук. Не стоїть осторонь і адміністративно-правова наука. Проведене нами дослідження дозволило констатувати, що лівова частка наукової уваги сфокусована на вивченні окремих елементів складу правопорушення. Замало уваги приділено встановленню чинників, які впливають на формування та утворення булінгу.

Ця прогалина буде виправлена в межах даної статті, в якій буде визначено один із таких чинників, як *маргінальність* та доведено його суттєвий вплив на формування суспільних відносин у сфері протидії булінгу.

При дослідженні чинників утворення булінгу потрібно виходити із аналізу об'єктивної дійсності, соціально-економічної формації, рівня економічного добробуту, правової культури і правосвідомості населення.

Більшість дослідників, при аналізові предмета зосереджують увагу винятково на проблемах насильства над дітьми, а українські дослідники через некоректне законодавче визначення взагалі обмежують булінг лише освітнім процесом.

Так, М. В. Приходько, присвятивши свою дисертацію розглядові питань адміністративної відповідальності за булінг (цькування) в Україні, насправді жодних чинників формування та проявів булінгу в Україні не згадала. Більше того, дослідниця ані словом не згадала про прояви булінгу проти українських біженців (а робота була захищена в 2022 р.).

Зокрема, у підрозділі 1.1 при аналізові ґенези адміністративної відповідальності за булінг, авторкиня робить наголос на аналізові думок інших дослідників, та чітко акцентує увагу свого наукового пошуку не стільки на предметі свого дослідження, а на думках інших дослідників, їхніх класифікаціях та підходах щодо вивчення історичних етапів розвитку людства та ґенези насильства батьків над дітьми. Так само авторкиня прагне застосувати метод екстраполяції на свій предмет дослідження, аналізуючи етапи розвитку державної політики щодо захисту дітей [1, с. 23-42].

Водночас, досліджуючи соціально-правову природу булінгу, авторкиня не аналізує безпосередніх чинників, які впливають на це явище, утім лєвова увага зосереджена на порівняльному аналізові понять: «насильство», «насильство над дитиною», «фізичне насильство», «сексуальне насильство», «психологічне насильство», «жорстоке поводження з дитиною», «мобінг», «хейзинг», «сталкінг», «кібербулінг», «булінг (цькування)» [1, с. 42-72]. Таким чином, фактично, відбуваються спроби формування понятійно-категорійної системи через аналіз суто понять, без виходу на практику, аналізу наявних тенденцій, та взагалі підліткового дискурсу як важливого та визначального комунікативного середовища.

Причому авторкиня аналізує нікому невідомий «кембрідзький словник», хоча посилання робить на Кембридзький словник [1, с. 56].

І така тенденція щодо нівелювання аналізу справжніх чинників, а не окремих понять, та різноманітних авторських інтерпретацій щодо їх визначення, притаманна багатьом роботам.

Через це, вважає за необхідно проаналізувати саме чинники, а не думки про поняття інших дослідників, як це має бути зроблено, відповідно до вимог МОН, в першому розділі при аналізові рівня дослідженості теми і бібліографії.

Отже, нами було проведене дослідження та вивчено емпіричний матеріал, передусім у сфері соціально-економічних відносин, структури комунікативного середовища підліткового дискурсу, тенденції щодо кіберглобалізації, а також формування посткультурного суспільства. Висновується що культура у її справжньому розумінні дедалі більше відходить на другий план, а визначальним джерелом формування настанов комунікації в суспільстві виступають кінозірки, лідери

громадської думки та блогери, які врешті-решт не несуть жодної відповідальності за формування насильницького, аморального, нігілістичного і в цілому безкультурного агресивного нетолерантного суспільства.

Одним із важливих, на наш погляд, чинників, які потребують принаймні свого позначення в якості маяка для вивчення в контексті формування системи адміністративно-правової протидії булінгу, виступає *маргінальність*.

Маргінальність виступає суттєвою умовою конфліктогенності соціальних систем, що знаходить свій безпосередній вияв у множинності форм прояву булінгу.

Формування кіберсуспільств, розширення впливу соціальних мереж на дітей та учасників правовідносин чинить не завжди сприятливий вплив на їхню поведінку, а головне інколи навпаки: сприяє агресії, насильству і булінгу. Йдеться передусім про агресію, яку дослідники визначають не лише як певну поведінку, що спричинює шкоду іншим, а й передусім як дії, які мають на меті досягнення подібних негативних наслідків. Причому нанесення тілесних ушкоджень за цих умов не є обов'язковим, більше того, говорити про агресію можна лише тоді, коли жертва, за нашого випадку булінгу, прагне позбутися або уникнути подібного ставлення, так само як і суїцид: тут агресор виступає в ролі власної жертви [2, с. 29-30].

Адміністративне законодавство в Україні здебільшого віддзеркалює статичні відносини, не завжди встигаючи за змінюваними умовами навколишнього середовища.

Причому характерологічною ознакою формування нових систем суспільних відносин є те, що вони не є стійкими, постійно змінюються, а відтак соціальні перетворення, в тому числі і правова культура перебувають і стані постійної зміни. Це може відобразитися законодавцем у різних деліктах, які можуть різнитися ступенем суспільної небезпеки, причому на більш високий ступінь небезпеки вказують саме кваліфікуючі ознаки [3]. Що є важливим для ефективної адміністративно-правової протидії булінгу.

Сучасна молодь, активно шукаючи шляхи швидкого збагачення, досить нерозумно змінила цінності життя, на визначення ціни життя. Цінності як визначальні та усвідомлені потреби людини поступаються цінам на товари, послуги та інші аспекти та компоненти суспільних, в тому числі й правових відносин. Витонченість трансформується на збоченість, девіації просують через масмаркет ідей в якості норми. Таким чином, чимало проявів булінгу лишається поза рамками правової оцінки, що тягне формування стійкої кримінальної поведінки у булера.

Таким чином, зберігається чітка тенденція до відсутності стійких соціальних систем, стійких зв'язків між ними, наступності поколінь, а також наступності правової культури між ними. Саме ці чинники на пряму впливають на формування стійкої нестійкості, за якої хаос, зміни, трансформації вже сприймаються як норма і як даність, хоча це має

інтерпретуватися в загальному контексті світобудови лише в якості інструмента досягнення певного стану рівноваги. Саме в цих нестійких системах і формується підґрунтя для булінгу в усіх спектрах суспільних відносин.

Важливим аспектом, який впливає на булінг, є формування віртуальної (доповненої) реальності, метасвіту, штучного інтелекту та інших не людських, і ми б навіть сказали антилюдських систем. Навіть аутентифікація в більшості сучасних гаджетів відбувається за допомогою Face ID, що суттєво спрощує разом із технологіями щодо тотального збору інформації, технологій DeepFake формувати цифрових двійників, фактично закладаючи підвалини до формування паралельного світу. Натомість ще й зараз актуальними виступають питання відповідальності за вчинення протиправної діяльності цифровими двійниками у віртуальному світі. Чи є агресія у віртуальному світі булінгом? які наслідки віртуальної агресії та цькування в реальному житті?

За таких умов мультисистемність суспільних відносин не може трактуватися проявом плюралізму, навпаки – формування значної кількості соціальних та кіберсистем наперед пов'язано із подальшим їх об'єднанням і поглинанням соціальних систем штучним інтелектом або віртуальним світом, що керуватиметься чітко обмеженої горсткою людей.

Саме це створює умови, за яких учасники суспільних відносин прагнуть брати участь у дедалі зростаючій кількості різноманітних систем.

Водночас це формує наступний кластер завдань: різність соціальних систем формує засади до висунення різних умов для ефективного існування та розвитку в них. Ця різність призводить до конфлікту інтересів, потреб та цінностей. Людина усвідомлює, що задовольнити свої потреби набагато простіше у віртуальному світі, ніж в реальному житті, і саме це усвідомлення призводить до розуміння чіткої різниці між соціальними системами, а головне – місця в них суб'єкта правовідносин. Існування взаємно протилежних вимог, взаємовиключаючих одна одну, формують у людини чітке усвідомлення неможливості їхнього досягнення.

Для позначення процесів формування груп, поведінка яких і взагалі картини світу відрізняється від еталонних, узвичаєно використовують термін «маргінальність». Одразу ж відзначимо, що здебільшого це поняття контекстуально презентується в якості номінації, у дослідженнях конфліктів різної інтенсивності, таких як, тероризм, етнічні конфлікти.

Звичайно ж, цікавим є момент появи, формування маргінала, як учасника правовідносин. Цей момент, з урахуванням поданої нами вище інформації, настає тоді, коли певні суб'єкти або групи суб'єктів опиняються на межі між декількома світами, водночас не приймаються жодним із них в якості повноправних учасників. Окремі дослідження вказують на те, що маргінальний статус є тимчасовим, однак ми дотримуємося іншої позиції, адже постійна трансформація соціальних систем спричинює за умови відсутності чіткої власної ціннісної бази, певного рівня правосвідомості постійне опинення поза межами цих

систем. Маргінал – це людина, яка постійно не встигає адаптуватися до нових умов нестабільних соціальних систем. А відтак маргінальний статус зберігається тривалий час і є характеристикою тих осіб, які фактично і становлять булерів.

Адже, результати вивчення адміністративних проваджень дозволяються стверджувати, що більшість булерів за різними причинами уникають безпосередньої відповідальності саме за булінг, що формує в них стійку впевненість і нормальності булінгової поведінки і унормовують їхню діяльність у дорослому житті, яка може трансформуватися в інші протиправні форми, в тому числі й кримінальної поведінки.

На наш погляд узагальнюючою ознакою булінгу виступає те, що рушійною силою виступають ті соціальні системи, в яких продукується той стан та рівень відносин, які сприяють подальшому формуванню стану маргінальності в його учасників.

Маргінальність соціальних систем виступає умовою конфліктогенності. Тож чим вищий рівень маргінальності, тим вищою є рівень агресії, насильства, які за певних умов взагалі стають нормою поведінки і еталоном вирішення будь-яких дискусійних, спірних питань. Це дуже важливо також і з огляду на будову адміністративно-правової протидії формуванню деліктогенного ландшафту, оскільки у повоєнні часи, кількість суб'єктів, які не зможуть адаптуватися до нових мирних умов життя буде значно збільшена, а відтак і рівень насильства буде набагато більший.

Це саме стосується і булінгу: його прояви, форми та види, взагалі динаміка будуть зростати.

Отже маємо вчасно розробити відповідні як адміністративно-правові заходи протидії, так і взагалі формувати адекватну державну політику щодо протидії маргіналізації суспільства передусім в контексті його випереджувального характеру з акцентом на проактивність.

Цифровізація суспільства впливатиме на зростання рівня маргіналізації суспільства, а отже і на збільшення форм та кількості проявів булінгу. Відтак важливим завданням є формування коректної державної кібербезпекової політики, в також повномасштабна реалізація стратегії державної безпеки, в рамках якої питання протидії булінгу мають посісти своє чільне місце.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Приходько М. В. Адміністративна відповідальність за булінг (цькування) в Україні : дис. ... доктора філософії : 081 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2022. 231 с.
2. Бэрон Р., Ричардсон Д. Агрессия. СПб : Питер, 1997. 336 с.
3. Колпаков В. К. Онтолого-гносеологічний вимір ознак адміністративного делікту. *Право України*. 2004. № 10. С. 30-34.

МИКОЛЕНКО Олександр,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри кафедри адміністративного
та господарського права
Одеського національного університету
імені І. І. Мечникова*

ЗАСТЕРЕЖЕННЯ ЩОДО ДІЄВОСТІ ТА ПРАКТИЧНОГО ЗНАЧЕННЯ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Закон України «Про адміністративну процедуру» [1] був довгоочікуваним нормативно-правовим актом в українському суспільстві, а тому цікаво здійснити аналіз його положень з точки зору їх декларативності і практичного значення для суспільства. Факт прийняття цього нормативно-правового акта сприймається більшістю науковців як перемога здорового глузду в адміністративному правовому регулюванні [2; 3]. Приєднуючись до загального позитивного враження від правотворчої діяльності Верховної Ради України у сфері процедурних відносин, хочемо висловити певні застереження щодо дієвості та практичного значення окремих положень Закону України «Про адміністративну процедуру».

Зокрема, нормативно-правовий акт передбачає наступну дефініцію: «Адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи» [1, ст. 2]. З теоретичної точки зору, дане визначення недосконале та має багато недоліків.

По-перше, воно не акцентує увагу на тих ознаках адміністративної процедури, які відрізняють її від інших схожих правових явищ, наприклад, від кримінального процесу, цивільного процесу, адміністративно-деліктного процесу і ін. Всі перелічені вище правові явища теж характеризуються як порядок розгляду і вирішення справи, що передбачений законом (КПК, ЦПК, КУпАП і ін.). Отже, термін «адміністративна процедура» виділяється в ст. 2 Закону номінально, за принципом «аби було». Ця дефініція оперує загальними ознаками, які притаманні не тільки адміністративній процедурі, а й багатьом іншим схожим правовим явищам.

По-друге, відсутнє наукове обґрунтування дефініції, яку пропонує Закон України «Про адміністративну процедуру». Рівень визначення адміністративної процедури, що пропонується в Законі України «Про адміністративну процедуру», не науковий, а обивательський. Отже, у законодавчому визначенні адміністративної процедури відсутні відповіді на наступні питання:

– якими специфічними ознаками характеризується адміністративна процедура, які її дозволяють відрізнити від інших правових процедур (наприклад, від процедури притягнення державного службовця до

дисциплінарної відповідальності);

– хто є суб'єктом, що веде процедуру (наприклад, в межах провадження про адміністративні правопорушення це суб'єкт, який порушує провадження по справі, та суб'єкт, який розглядає справу і виносить постанову по справі);

– яка категорія справ може розглядатись в межах адміністративної процедури (наприклад, в межах адміністративного судочинства це адміністративні публічно-правові спори) [4, с. 64-65].

На ступінь реалізації нормативно-правового акта можуть негативно впливати наступні чинники: 1) рівень загальної та правової культури громадян; 2) невідповідність правових приписів нагальним і важливим потребам суспільства чи певної соціальної групи; 3) відсутність чітких механізмів реалізації закріплених в них джерелах права норм; 4) бажання правників перенести узагальнені теоретичні концепти спочатку у площину правотворчості, а потім, у сферу правозастосування. Власне, четвертий негативний чинник впливу на ступінь реалізації правових приписів, на нашу думку, притаманний Закону «Про адміністративну процедуру» [5, с. 41-46].

Закон «Про адміністративну процедуру» є своєрідним збірником загальних вимог до всіх адміністративних процедур, але, при цьому, часто в його положеннях зустрічаються такі словосполучення «якщо законодавством не вимагається іншого» [1, ст. 39], «крім випадків, передбачених законом» [1, ст. 19], «законодавством можуть бути встановлені додаткові вимоги» [1, ст. 40] і ін. Намагання авторів Закону охопити неосяжне може зашкодити якості та ефективності адміністративно-правового регулювання в публічно-сервісній сфері та у сфері надання адміністративних послуг. Замість того, щоб запропонувати критерії класифікації адміністративних процедур, а потім закріпити особливості кожної із них, законодавець запропонував громадянам України «правову солянку», яка загалом сприймається цікаво і «смачно», але розібратися, які інгредієнти її складають і яким чином вплинуть на людину (суспільство) важко, а іноді неможливо.

До того ж загальні об'єднуючі ознаки можна знайти у різних явищах правової дійсності. Питання виникає лише у доцільності таких узагальнень для науки і практики. Якщо юридична наука може «переварити» будь-які авторські концепти (іноді достатньо дивні), то правозастосовна діяльність дуже тендітна до такого роду експериментів і нововведень.

Адміністративні процедури мають ознаки, які їх об'єднують в одну групу, в той же час, вони за цільовим призначенням, предметом і змістом розгляду адміністративної справи, за суб'єктним складом та видами рішень по справі суттєво різняться між собою. І хотілося б щоб ця специфіка в Законі «Про адміністративну процедуру» враховувалась. Натомість маємо ситуацію, коли загальним ознакам, що характеризують всі адміністративні процедури, було надано переваги при розробці і прийнятті Закону «Про адміністративну процедуру».

Положення Закону «Про адміністративну процедуру» вже сьогодні (нормативно-правовий акт ще не набрав чинності) викликають питання щодо їх застосування. Ще більше питань до змісту Закону «Про адміністративну процедуру» виникне після того як суб'єкти правозастосування почнуть виконувати його приписи. Як провидець, хочу передбачити чисельні зміни у сам Закон «Про адміністративну процедуру», чисельні зміни у нормативно-правові акти, які регламентують окремі види адміністративних процедур, чисельні офіційні та неофіційні тлумачення правових приписів Закону, а також чисельні помилки суб'єктів правозастосовної діяльності у окресленій сфері.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2022. № 69. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/254762>.
3. Жуков М. Закон про адміністративну процедуру: аналіз документа і ключові переваги для фізичних і юридичних осіб. *Асоціація правників України.* URL: <https://uba.ua/ukr/news/8805/>.
4. Миколенко О. І. Термінологічний аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру». *Правова держава.* 2022. № 46. С. 62–68.
5. Миколенко О. І. Практичне значення положень Закону України «Про адміністративну процедуру» (критичний аналіз). *Правова держава.* 2022. № 47. С. 40-48.

МИРОНЮК Роман,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ ВСТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА ОБІГОМ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

Гарантування дотримання прав громадян у сфері медичного обслуговування, охорони здоров'я а також забезпечення можливості отримання та придбання якісних лікарських засобів забезпечується статтями Конституції України, а саме: статтею 49, відповідно до якої «Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування»; статтею 50, де визначено, що «кожному

гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення, така інформація ніким не може бути засекречена» [1]. Контроль за обігом лікарських засобів в Україні здійснює Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (далі - Держлікслужба) як центральний орган виконавчої влади України, утворений 10 вересня 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів № 442 шляхом злиття Державної служби з контролю за наркотиками та Державної служби з лікарських засобів [2]. Відповідно до Положення про Держлікслужбу, основним призначенням цього органу є здійснення контролю якості та безпеки лікарських засобів, у тому числі медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки і виробів медичного призначення [3].

Аналіз норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) дає можливість виокремити такі склади адміністративних правопорушень у сфері обігу лікарських засобів: ст. 42 КУпАП «Порушення санітарних норм»; ст. 42-4 КУпАП «Продаж лікарських засобів без рецепта в заборонених законодавством випадках»; ст. 44 КУпАП «Незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах»; ст. 44-2 КУпАП «Порушення обмежень, встановлених для медичних і фармацевтичних працівників під час здійснення ними професійної діяльності»; ст. 164 КУпАП «Порушення порядку провадження господарської діяльності»; ст. 167 КУпАП «Введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів»; ст. 170 КУпАП «Недодержання стандартів при транспортуванні, зберіганні і використанні продукції (крім харчових продуктів)»; ст. 188-9 КУпАП «Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері стандартизації, метрології та метрологічної діяльності і технічного регулювання»; ст. 188-10 КУпАП «Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів»; ст. 188-11 КУпАП «Невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів державної санітарно-епідеміологічної служби» [4].

О. Г. Стрельченко, І. Г. Бухтіярова дослідивши засади адміністративної відповідальності у сфері обігу лікарських засобів, доходять висновку, що цій сфері властиве широке коло суспільних відносин, пов'язаних із незаконним обігом лікарських засобів в Україні і пропонують в КУпАП виокремити окрему Главу 5.1. «Адміністративні правопорушення у сфері обігу лікарських засобів», наповнивши її відповідними статтями, що визначатимуть протиправні діяння у цій сфері та регулюватимуть відповідальність за їх вчинення від етапу створення до етапу використання/знищення лікарського засобу. Також ними

запропоновано визначити для юридичних осіб відповідальність у Законі України «Про лікарські засоби», встановивши такі додаткові види застосування примусових заходів, як «заборона певного виду діяльності» та «скасування ліцензії або дозволу» на діяльність у сфері обігу лікарських засобів [5, с. 108]

Не ставлячи завдання здійснити аналіз всіх наукових доробків проблем встановлення адміністративної відповідальності у сфері контролю за обігом лікарських засобів, а також позиції щодо критеріїв класифікації даних правопорушень, нижче звернемо увагу на законодавчі ініціативи щодо удосконалення правових засад встановлення адміністративної відповідальності у цій сфері.

Зокрема, Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за реалізацію (відпуск) лікарських засобів у заборонених законодавством випадках та встановлення відповідальності за реалізацію (відпуск) лікарських засобів особам, які не досягли чотирнадцяти років (малолітнім особам)» № 1708-IX від 17.11.2021 р. ст. 42-4 КУпАП «Порушення встановленого порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів» було доповнено нормою, яка передбачає встановлення посиленої адміністративної відповідальності за «реалізацію (відпуск) лікарських засобів в аптечних закладах, у тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних систем дистанційним способом (електронна роздрібна торгівля лікарськими засобами) особі, яка не досягла 14-річного віку (малолітній особі), а також доставка лікарських засобів кінцевому споживачу - особі, яка не досягла 14-річного віку (малолітній особі)», за що передбачено накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на осіб які здійснюють реалізацію цих лікарських засобів [6].

І такі зміни є цілком логічними та доцільними, оскільки малолітні особи попадаючи сьогодні в шалений інформаційний простір реклами всіляких біологічних добавок, стимуляторів мали доступ до вільного їх придбання, що закінчувалось іноді летальними наслідками, або отруєння цими препаратами в разі їх недозованого використання або навіть до суєцидальних наслідків, оскільки деякі з цих препаратів в разі їх відокремленого вживання не чинять негативних наслідків, а при їх суміщенні з іншими препаратами викликають одурманювальний ефект, наблизений до стану наркотичного сп'яніння. Відповідно до закону складати протоколи про такі адміністративні правопорушення мають уповноважені особи органів внутрішніх справ (Національної поліції), а розглядати справи – судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів.

Цілком обґрунтованими є пропозиції також були запропоновані Міністерством юстиції України в проєкті Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» [7], яким пропонується посилити адміністративні санкції з метою підвищення

ефективності заходів державного контролю та посилення відповідальності суб'єктів господарювання на фармацевтичному ринку України з огляду на таке. Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачено низький рівень адміністративної відповідальності, зокрема, за продаж лікарських засобів в аптечних закладах без рецепта у заборонених законодавством випадках; введення в обіг або реалізацію продукції, яка не відповідає вимогам стандартів; виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил; невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів. Передбачені статтями 42-4, 167, 168-1, 188-10 КУпАП санкції на цей час не діють, оскільки на сьогодні розмір штрафних санкцій є невідповідним порівняно з обсягами випущеної в обіг неякісної продукції та значно нижчим, ніж в інших сферах господарської діяльності.

Зокрема з урахуванням поширення в останній час різних способів порушення встановленого порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів, доцільним є розширення диспозиції статті 42-4 КУпАП «Порушення встановленого порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів», шляхом введення до її складу нових різновидів цього порушення, а саме необхідно доповнити цю норму наступними частинами: ч. 5 «Відпуск без рецепта лікаря комбінованих лікарських засобів, що містять кодеїн та інші підконтрольні речовини, – тягне за собою накладення штрафу від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; ч. 6 «Реалізація у будь-який спосіб, у тому числі інтернет торгівля біологічними добавками, які не є лікарськими засобами, що не були сертифіковані в установленому законом порядку, – тягне за собою накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, з конфіскацією таких засобів».

Повноваження щодо оформлення матеріалів справ про такі правопорушення доцільно залишити за центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів (Держлікслужбою) відповідно до ст. 244-8 КУпАП. Право розгляд матеріалів справ про такі правопорушення має бути передано від Держлікслужби до районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, відповідно до ст. 221 КУпАП.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/247600952> (дата звернення: 12.02.2023).
3. Про затвердження Положення про Державну службу України з

лікарських засобів та контролю за наркотиками : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 р. № 647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.02.2023).

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради*. 1984, додаток до № 51. Ст.1122.

5. Стрельченко О. Г., Бухтіярова І. Г. Кваліфікація адміністративних проступків у сфері обігу лікарських засобів. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 104-108.

6. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за реалізацію (відпуск) лікарських засобів у заборонених законодавством випадках та встановлення відповідальності за реалізацію (відпуск) лікарських засобів особам, які не досягли чотирнадцяти років (малолітнім особам Закон України від 17.11.2021 р. № 1886-IX). *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 7. Ст. 52.

7. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення», внесеного Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 3948 від 30.07.2020 р.). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-1915679.pdf (дата звернення 12.02.2023).

ОНИЩЕНКО Владислав,
*аспірант кафедри цивільного, господарського
та екологічного права
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»*

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПОМЕРЛУ ОСОБУ СУБ`ЄКТАМИ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Статтею 7 Закону України «Про поховання та похоронну справу» передбачено, що держава гарантує конфіденційність інформації про померлого, а її надання здійснюється відповідно до Закону України «Про інформацію». Одночасно із цим, Законом України «Про інформацію» та будь-яким іншим нормативно-правовим актом не визначено конкретної процедури отримання інформації про померлу особу (окрім загальних підстав отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій).

Питання правових підстав поширення інформації про особу, яка померла досліджувалось у наукових доробках І. Петрухіна, А. Савицької, Р. Стефанчука. Однак у науковій літературі не проаналізовано законодавчо визначених механізмів поширення такої інформації суб'єктами владних повноважень членам сім'ї померлого, його близьким особам або родичам.

Варто зазначити, що людина як учасник цивільних відносин, відповідно до ст. 24 Цивільного кодексу України (далі – ЦПК), вважається фізичною особою. Цивільна правосдатність фізичної особи, тобто здатність мати цивільні права та обов'язки, виникає у момент її народження і припиняється у момент її смерті (ст. 25 ЦПК), а тому механізм подання запиту щодо доступу до даних, передбачений ст. 13 Закону України «Про захист персональних даних» не може бути застосований при отриманні відомостей про особу, що померла.

У той же час порядок забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні, зокрема, органів державної влади та місцевого самоврядування, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання (далі – розпорядники інформації або суб'єкти владних повноважень) визначено Законом України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон № 2939).

Публічною інформацією, відповідно до статті 1 Закону № 2939, є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень.

З аналізу викладених вище норм, вбачається, що інформація про померлу особу, у разі її отримання, створення або перебування у володінні суб'єкта владних повноважень є публічною. Разом із тим, можливість віднесення інформації про померлу особу до публічної в розумінні Закону № 2939, не є беззаперечною ознакою її відкритості та не становить підстави для її надання розпорядниками інформації, зокрема, без застосування визначених цим законом обмежень.

Так, при наданні такої інформації, її розпорядник на виконання вимог Закону № 2939 має обов'язок вилучити з-поміж обсягу всієї інформації інформацію з обмеженим доступом, а саме конфіденційну, таємну та службову.

Відповідно, у разі, коли запитувачем інформації про померлу особу є член її сім'ї, близька особа або родич, застосування закону № 2939 не забезпечує досягнення кінцевої мети запитувача – отримання доступу до повного обсягу інформації. При цьому слід зауважити, що нормами Закону України «Про інформацію», Цивільного та Сімейного кодексів України прямо не встановлено заборони надання інформації про померлу особу згаданому вище переліку осіб. Натомість, як зазначено у листі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 25 січня 2018 р. № 2/9-К306655.17/26-131, інформація про померлу особу може надаватися членам її сім'ї, близьким особам і родичам за умови надання копій документів, які підтверджують їх родинний зв'язок.

У зазначеному контексті надання додаткової інформації з метою ідентифікації громадянина (зокрема, надання документів, які

підтверджують родинні відносини з померлою особою) зумовлено забезпеченням гарантій конфіденційності інформації про померлого, визначених спеціальним законодавством, однак виключає сферу застосування Закону № 2939, нормами якого не передбачено обов'язку розпорядника інформації ідентифікувати особу запитувача.

Окрім того, згідно з ч. 1 ст. 7 Закону № 2939 конфіденційною інформацією – є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Водночас відмінне за обсягом визначення конфіденційної інформації закріплено у частині другій ст. 21 Закону «Про інформацію», за якою конфіденційною є інформація про фізичну особу незалежно від відповідного її волевиявлення.

З огляду на викладене вище, можна прийти до висновку правомірності надання даних про померлу особу необмеженому колу осіб, у разі застосування розпорядником інформації вимог щодо вилучення з документів інформації з обмеженим доступом відповідно до вимог Закону № 2939. Разом із тим, надання інформації про померлу особу членам її сім'ї, близьким особам або родичам має застосовуватися у разі надання ними копій документів, які підтверджують їх родинний зв'язок.

З метою усунення прогалин у законодавстві, встановлення єдиної практики забезпечення доступу до інформації про померлих осіб, зазначене питання потребує вирішення на законодавчому рівні шляхом визначення процедури отримання доступу до інформації про померлу особу; кола суб'єктів, що мають право на доступ до неї (із встановленням переліку документів, які підтверджують відповідне право); строків отримання доступу до такої інформації з моменту звернення до суб'єкта владних повноважень; порядок оскарження відмови у доступу до інформації, тощо.

ПАВЧУК Ігор,
аспірант Запорізького національного університету

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У зв'язку із військовою агресією росії, Україна постала перед новими викликами, які насамперед пов'язані із введенням правового режиму воєнного стану, наслідком якого є обмеження прав і свобод людини. На думку одного з науковців, який досліджував дане питання – О. Ю. Фігеля, обмеження прав і свобод людини та громадянина – це певні заборони, які покликані змінити поведінку особи через обмеження суб'єктивного права [1].

Визначення поняття «воєнний стан» міститься у ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [2]. Згідно з положеннями зазначеної

статті, 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 та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Таким чином, першою правовою підставою обмеження прав і свобод людини і громадянина виступає сам факт введення воєнного стану.

Проаналізувавши норми Конституції України, можна дійти до висновку, що встановлення обмежень конституційних прав і свобод людини може бути встановлено не лише Верховною Радою України, а й Президентом України. Зокрема, до його повноважень належить введення воєнного стану спеціальним указом, який затверджується Верховною Радою України відповідним законом.

У ч. 5 ст. 6 Закону «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що в указі Президента України про введення воєнного стану має зазначатись вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, строк дії таких обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Відповідно до ч. 3 Указу Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р. на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені Конституції України, а саме: недоторканність житла, таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, невтручання в особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України, свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом, право на освіту тощо [3].

Тобто, другою правовою підставою для обмеження є визначення конкретного переліку прав і свобод указом Президента України.

Інститут обмеження прав і свобод людини та громадянина знайшов своє закріплення і в міжнародному праві, а саме в ст. 29 Загальної декларації прав людини [4], відповідно до якої під час здійснення своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання й поваги прав і свобод інших і забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві.

Варто відзначити, що не всі права підлягають обмеженню. Відповідно до ч. 2 ст. 64 Конституції України не можуть бути обмежені права і свободи,

передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції» [5]. Відповідно, не окреслені у вказаному переліку права та свободи людини і громадянина, можуть бути обмежені у період дії воєнного стану, але тільки в тій мірі, в якій це необхідно для забезпечення оборони країни і безпеки держави, і в тих межах, яких вимагає напруженість стану.

Закріплення переліку прав, які не можуть бути обмежені навіть у час дії воєнного стану, слугує конституційною гарантією прав людини і громадянина. Так, введення на території країни воєнного чи надзвичайного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання, для будь-яких обмежень права на життя, свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому в Міжнародному пакті про громадянські й політичні права й у законах України. Будь-які спроби використати введення воєнного або надзвичайного стану з метою захоплення влади чи зловживання нею тягнуть за собою передбачену законодавством відповідальність.

Конституційний Суд України в одному зі своїх рішень наголосив, що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» [6].

Таким чином, можна стверджувати, що одним із провідних обов'язків держави в особі органів державної влади є захист прав і свобод людини і громадянина. Зважаючи на той факт, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, правовий режим воєнного стану в Україні не звільняє державу від її зобов'язань у сфері забезпечення прав людини.

Характерними ознаками обмеження прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану є: 1) їх непостійний характер; 2) наявність легітимної мети у застосуванні таких обмежень; 3) мають базуватись на законі та здійснюватися з урахуванням принципу пропорційності; 4) застосування має бути обумовлене захистом конституційного правопорядку, інтересів суспільства, держави. Разом з тим законодавство України передбачає можливість обмеження прав і свобод громадян у період дії воєнного стану тільки в тій мірі, в якій це необхідно для забезпечення оборони країни і безпеки держави, і в тих межах, яких вимагає гострота стану. Прийняті у зв'язку з цим заходи з урахуванням міжнародно-правових норм не повинні спричинити яку-небудь дискримінацію окремих осіб чи груп населення за ознакою статі,

раси, національності, мови, походження, майнового і посадового положення, місця проживання, відношення до релігії, переконань, приналежності до громадських об'єднань, а також за іншими ознаками.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Фігель Ю. О. Обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія «Юридична»*. 2015. Вип. 2. С. 222–230. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlkau_2015_2_24.
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
3. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. *Голос України*. 2022. № 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
4. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 № 995_015 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995015#Text> (дата звернення: 04.03.2020).
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. [Е URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.03.2020).
6. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 № 995_015 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 04.03.2020).
7. Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16#Text> (дата звернення: 04.03.2020).

ПАСТУХ Ігор,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ЩОДО ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ ПУБЛІЧНИМИ ОСОБАМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Система обмежень, пов'язаних із отриманням подарунків є одним із основних антикорупційних засобів, оскільки їх прийняття без відповідного контролю може стати причиною до вчинення більш небезпечного правопорушення – корупційного, можуть поставити під сумнів репутацію осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, осіб, які для цілей Закону «Про запобігання корупції» [1] до них прирівнюються (далі – публічні особи) та слугувати підґрунтям для

подальших корупційних відносин.

Як слушно зазначається в юридичній літературі, обмеження щодо одержання подарунку публічними особами є цілеспрямованим обмеженням, оскільки зорієнтоване на запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією, про це навіть свідчить назва розділу IV Закону України «Запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням». Запровадження відповідних «рамкових меж» поведінки публічних службовців зорієнтоване на усунення будь-яких передумов для такого роду діянь, передумов для сумнівів щодо неупередженості, об'єктивності, служіння українському народу з боку публічного службовця. Відповідні межі його поведінки зорієнтовані на забезпечення дотримання абсолютно всіх принципів публічної служби й усунення превалювання приватних інтересів відповідної особи [2, с. 165].

Ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» встановлені три види подарунків, щодо яких визначені відповідні форми правової поведінки щодо їх одержання: 1) подарунки, які заборонено отримувати (безстроково та строково); 2) подарунки, які можна отримувати при обмеженні їх вартості; 3) подарунки, які можна отримувати без обмежень.

В межах даного дослідження будуть розглянуті дозволені подарунки, які бувають двох видів: 1) подарунки, які можна отримувати при визначенні меж їх вартості; 3) подарунки, які можна отримувати без обмежень.

Регламентация перших подарунків є неоднозначною. Як зазначається у Законі: публічні особи можуть приймати подарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність (стосовно цієї ознаки в юридичній літературі неодноразово висловлювали критичні зауваження), але все одно визначальною ознакою є їх вартість на рівні одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка (два прожиткових за рік з одного джерела). Подарунок це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової. В контексті розгляду лімітованих вартістю подарунків слід зазначити, що не всі елементи, що входять до визначення подарунку можуть бути оцінені (переваги, пільги, деякі послуги тощо), що створює відповідні проблеми у правозастосуванні. З урахуванням викладеного, за відсутності нормативного визначення (практичної недоцільності, складності його встановлення) гостинності її доцільно виключити з положень ст. 23 Закону, передбачивши в етичних правилах поведінки публічних осіб як категорію професійно-моральну. Крім цього, як можна одержати товар, річ за ціною нижче мінімальної ринкової? За такою ціною їх можна тільки придбати. З урахуванням цього, визначення подарунку також потребує уточнення. Подарунок – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або придбавають за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

Законодавчому корегуванню розглядувана категорія подарунків була

піддана у зв'язку із війною в Україні. 24 лютого 2022 р. у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України Указом Президента України № 64/2022 було введено воєнний стан, який триває й донині. Війна внесла значні корективи у процеси волонтерської діяльності [3, с. 330], до якої долучились як пересічні громадяни, бізнес так і публічні особи. У цьому зв'язку постало питання: отримання публічними особами різноманітної допомоги як для себе так і для підтримки обороноздатності країни є порушенням антикорупційного законодавства чи таким не являється? Відповідь на це запитання була надана прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» від 08.07.2022 р. № 2381-IX, яким у Прикінцеві положення Закону були внесені наступні зміни: тимчасово, на період до припинення або скасування воєнного стану, а також протягом одного місяця з дня його припинення чи скасування вимога щодо відповідності подарунків загальноновизнаним уявленням про гостинність та обмеження щодо вартості подарунків не поширюються на вчинення таких дій :

1) одержання грошових коштів, у повному обсязі використаних (за наявності підтвердження використання одержаних грошових коштів у повному обсязі на одну або декілька із зазначених цілей), зокрема, для таких цілей:

- здійснення переказів на спеціальні рахунки, відкриті Національним банком України для підтримки Збройних Сил України;
- здійснення у встановленому законодавством порядку благодійних пожертв для підтримки і захисту осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України;
- здійснення витрат на придбання та доставку товарів з подальшою їх передачею у власність Збройним силам України, іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, добровольчим формуванням територіальних громад, розвідувальним органам, правоохоронним органам; оплату робіт чи послуг, наданих як гуманітарна допомога особам, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України;

2) одержання безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову ціну, товарів з подальшою їх передачею у власність Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, добровольчим формуванням територіальних громад, розвідувальним органам, правоохоронним органам (за наявності підтвердження передачі таких товарів у повному обсязі);

3) одержання безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову ціну, товарів, наданих як благодійна жертва чи гуманітарна допомога особам, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (за наявності підтвердження надання таких товарів у повному обсязі на зазначені цілі);

4) одержання безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову ціну, особами, які фактично проживають на тимчасово окупованих територіях України чи на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або особами, які були змушені залишити місце свого фактичного проживання внаслідок тимчасової окупації (загрози тимчасової окупації), ведення (загрози ведення) бойових дій: послуг із проживання чи розміщення; транспортних послуг чи послуг із перевезення у зв'язку із зміною місця фактичного проживання та/або з поверненням до місця проживання; медичних послуг; лікарських засобів; товарів, робіт або послуг, визнаних гуманітарною допомогою (за винятком транспортних засобів, інших самохідних машин і механізмів, крім легкових автомобілів, спеціально обладнаних для перевезення осіб з інвалідністю та переданих особам з інвалідністю) [4].

Незважаючи на позитивну мету цього Закону щодо нього можна висловити певні зауваження. Так, одержання грошових коштів не завжди є приводом до виникнення права власності на такі гроші і як наслідок – подарунком. Якщо отримати гроші щоб оплатити комусь роботу чи послугу, надані як гуманітарна допомога, то публічна особа не стає їх власником, їй їх не дарували. Якщо грошові кошти були отримані для переказу на спецрахунки, пожертви, то ніякого подарунку службовець не отримує, оскільки використовує не власні кошти. Те саме стосується й товарів. Одержання безоплатно товарів так само не є фактом виникнення права власності. Якщо мова йде про таке одержання для передачі Збройним Силам України або іншим військовим формуванням, то їх можна передавати безпосередньо таким суб'єктам або за посередництва інших суб'єктів (напр., благодійних фондів, волонтерських організацій тощо).

Крім цього, вважаю, що на одержання зазначених у Законі послуг (проживання чи розміщення, транспортні тощо) не потрібно окремо надавати дозвіл або створювати спеціальне правове регулювання, оскільки їх можна отримувати відповідно до діючого законодавства, а саме, як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси (ч. 2 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції») оскільки вони надаються не тільки публічним особам, але й іншим, які фактично проживають на тимчасово окупованих територіях України, територіях ведення бойових дій тощо, і саме така ситуація є визначальною, а не належність до публічної сфери діяльності. Це також стосується і лікарських засобів, гуманітарної допомоги тощо.

Крім цього, такі положення містять високі корупційні ризики оскільки не конкретизують як ці подарунки одержувати та яким чином можливо здійснювати контроль за витрачанням таких грошових коштів та інших подарунків. З урахуванням викладеного питання належного унормування обмеження щодо одержання подарунків публічними особами в умовах воєнного стану потребує корегування та доповнень в частині моніторингу руху грошей, майна за участі публічних осіб.

ВИКОРИТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. . Коломоець Т. О., Лютіков П. С. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією: правовий аспект. *Підприємництво, господарство та право*. 2017. № 12. С. 164–168.
3. Пастух І. Д., Сербин Р. А. Законодавчі ініціативи правового регулювання волонтерської діяльності в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 3. С. 229–232. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-3/77>.
4. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану : Закон України від 08.07.2022 р. № 2381-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text>.

ПОЛІТАНСЬКИЙ В'ячеслав,

*кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник НДІ ДБМС НАПрН України,
начальник відділу науково-організаційного забезпечення
діяльності президії, відділень та наукових установ НАПрН України*

КОНЦЕПЦІЯ ЕВОЛЮЦІЇ – ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ДОКТРИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Усі галузі вітчизняного права переживають нині ренесанс, повертаючись до істинного розуміння своєї природи і призначення, переосмислюючи предмет, метод, систему, інструменти правового впливу на суспільні відносини. Нині триває не тільки узгодження з європейськими стандартами національного законодавства, зокрема у сфері організації та функціонування публічної влади в державі, а й осучаснення української правової системи загалом. Це водночас зумовлює потребу подальшого «якісного» реформування діяльності публічної адміністрації із застосуванням норм права та запровадженням таких, які відповідали б сучасним реаліям, концептуальних підходів до осмислення появи нових, традиційно відомих правопорядку в європейських країнах, галузей, насамперед адміністративного права [1, с. 86].

Слід зазначити, що напрацювання українських науковців у цьому питанні в багатьох випадках збігаються з поглядами авторитетних європейських юристів, які наголошують на тому, що доктрина створює термінологічно-понятійний каркас правотворчості та правозастосування, методологічно забезпечує тлумачення нормативного матеріалу, форматів праворозуміння законодавця, і співвідносить його з історичними

джерелами [2, с. 19].

Історія еволюції доктрини адміністративного права України є досить складною та повчальною. В ній відзначені всі умови, за яких дана галузь права розвивалась. На сьогодні доктрина адміністративного права України є одним з провідних та базових напрацювань вітчизняного права, тому вивчення накопиченого досвіду і розуміння всієї історії його формування та розвитку є надзвичайно важливим.

У вітчизняній юридичній науці доктрина адміністративного права розглядається з двох позицій: а) як складова частина науки правової системи та фундаментальна складова публічного права, яка забезпечує реалізацію і регулює відносини, пов'язані з публічними інтересами; б) як галузь публічного права (юридичної науки), предметом якої є адміністративне законодавство, його норми, шляхи оновлення і систематизації, особливості предмета і методу правового регулювання, місце адміністративно-правової науки в системі науки права і публічного права, її зв'язок з іншими правовими науками, завдання адміністративно-правової науки та засоби їх вирішення. Стосовно другої складової доктрини адміністративного права то потрібно враховувати той факт, що адміністративне право України є однією (яскраво вираженою) із публічно-правових галузей правової системи, яка охоплює широке, а порівняно з іншими галузями права – найбільш широке коло регульованих суспільних відносин [3, с. 162].

У часи Київської Русі, Галицько-Волинського князівства праобразом адміністративного права, у відповідній мірі, можна вважати норми, які врегульовували порядок встановлення та збору податків, визначали військову службу, регламентували торгівлю і які містилися в князівських уставах, договорах з іншими державами, у звичаєвому праві.

У період литовсько-польської доби на українських землях основним джерелом права були Литовські Статути. Основними принципами регулювання суспільних відносин у цих нормативних актах були єдність прав для всіх громадян, їх непорушність, обмеження судового та адміністративного тиску на фізичних і юридичних осіб [4, с. 111].

У козацьку добу в Україні за традицією діяли Литовські Статути і Магдебурзьке право, які були покладені в основу кодифікованих правових проєктів. До них, зокрема, належали «Права, за якими судиться народ», в яких були закріплені положення про військову службу, про магістрат, суди, посадових осіб, про торги, купецькі контракти тощо, що свідчить про наявність здебільшого норм адміністративного права [5, с. 123].

Формування доктрини адміністративного права України радянської доби починається із заснування 5 травня 1918 року у м. Києві Державної Академії Наук, в структурі якої створено відділ соціальних наук, в якому діяли дев'ять кафедр, зокрема кафедри державного, міжнародного та адміністративного права. Важливе значення для розвитку українського адміністративного права мало прийняття у 1927 р. Адміністративного кодексу УРСР, який вступив в дію з 1 лютого 1928 р. Не зважаючи на

кодифікований характер, даний нормативно-правовий акт не охоплював усе адміністративне законодавство та мав лише відомчий характер [5, с. 124].

Більш плідним у розвитку доктрини адміністративного права України можна назвати період з 1965 по 80-ті роки ХХ ст. В цей час були прийняті закони та цілий ряд підзаконних нормативних актів, пов'язаних із державним будівництвом і сферою управління. Водночас провідними були питання удосконалення функціонального управління, перерозподілу сфер управління, регламентації взаємовідносин між структурними ланками суб'єктів управління. Провідна роль в цьому аспекті належала Інституту держави і права Академії наук України.

Тенденції розвитку доктрини адміністративного права в Україні починаючи з часів становлення її, як незалежної держави обумовлені політичними, юридичними, соціальними, економічними, культурними та іншими чинниками, які в цілому і безпосередньо пов'язані з основними напрямками змістовної модернізації вітчизняної адміністративно-правової доктрини, яка покладена в основу вдосконалення існуючих та формування нових інститутів адміністративного права, підвищення ефективності практики правозастосування.

Саме в 2013 році до 20-ти річчя Національної академії правових наук України було підготовлено та опубліковано масштабний, амбіційний та надзвичайно важливий проєкт – п'ятитомне видання «Правова доктрина України» до складу авторського колективу якого увійшло 174 науковці з усіх провідних наукових на навчальних закладів України. В цій роботі доктрина адміністративного права визначається як сукупність теоретичних ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, складові, основні напрями та шляхи розвитку адміністративного права як галузь права, її підгалузі та інститути [3, с. 171].

Концепція доктрини адміністративного права України за роки її незалежності значно змінилися. Це зумовлено радикальними змінами, які проходять у політичній, економічній, адміністративній, а фактично у всіх сферах суспільного життя. Зміни обумовлені передусім масштабним і концептуальним реформуванням правових і суспільних відносин влади і громадян, держави і суб'єктів господарювання, з іншими суб'єктами, місцевим самоврядуванням та ін.

За часи проведення адміністративної реформи, науковці по-різному аналізують сам процес реформування адміністративного права України. На початкових етапах реформи окремі автори зауважували, що не варто поспішати із підтягуванням доктрини адміністративного права до європейських стандартів, зумовлених ринковими відносинами. Така позиція заслуговує на увагу лише в тому аспекті, що при вирішенні проблем в адміністративному праві має бути присутня певна доля консерватизму, адже напрацьований досвід минулого повинен бути врахований в процесі побудови сучасної системи адміністративного права. Також необхідно зважати на те, що зміна принципів побудови

адміністративного права не повинна втрачати своєї національної специфіки.

Поняття «європеїзація» доволі актуальне й популярне для наукового середовища сьогочасної України та країн європейського континенту. Українці – це європейська нація з високим рівнем розвитку культури, науки й освіти. Водночас доля розпорядилася так, що впродовж століть вони перебували в різних державних утвореннях з різними правовими традиціями і в різних геополітичних зв'язках з європейськими країнами. Це призвело до множинного бачення доцільності інтегрування в європейську спільноту, диференційованого розуміння її переваг і, зрештою, готовності до сприйняття й особливо дотримання європейських стандартів [6, с. 5].

Останніми роками вітчизняна доктрина адміністративного права, як і багато інших галузей права, піддалася серйозним трансформаціям, адже інтенсивна динаміка розвитку суспільних відносин в умовах європеїзації та глобалізації дає імпульси для правової матерії, які спрямовані на розвиток і вдосконалення, а також виявлення нових, інноваційних підходів до формування сучасної правової доктрини адміністративного права. Але якщо деякі з галузей традиційно зберегли свої «межі», засоби правового впливу і внутрішню побудову, зазнавши лише істотних змін нормативно-правового характеру, то адміністративне право зіткнулося з серйозними викликами [7, с. 122].

Так, у вітчизняній науці склалася думка, що європеїзація це експорт європейської структури влади і функціонування соціальних норм, таких як: інституціональна організація і практика, соціальні та культурні традиції, цінності, звичаєва поведінка, культурні норми і взірцева поведінка. Такий підхід притаманний для таких наукових кіл, де європеїзація розглядається, як вестернізація «згори – донизу», як процес свідомого сприйняття державами європейських норм і правил поведінки [8, с. 2].

Європейський досвід функціонування публічної адміністрації є важливим складником реалізації державної політики щодо набуття Україною повноцінного членства в ЄС, реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС, європейських принципів належного врядування. Так, відповідно до ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», одним із завдань зовнішньої політики України є забезпечення інтеграції країни в європейський політичний, економічний, правовий простори задля набуття членства в ЄС. Адаптація законодавства України – одна з важливих умов успішного завершення процесу європейської інтеграції [9].

На сьогодні основним нормативно-правовим актом у цій сфері є Угода про асоціацію з ЄС [10]. Саме тоді Україна розпочала найактивніший процес адаптації європейського права, що стосується і адміністративного законодавства, і доктрини адміністративного права загалом. Так, у преамбулі Угоди про коаліцію депутатських фракцій Верховна Рада України VIII скликання («Європейська коаліція») зазначено, що основою реформ стане реалізація Угоди про асоціацію з ЄС. Усі напрями

реформування, як визначено, мають відповідати стандартам ЄС і нормам, що ґрунтуються на європейських принципах публічної служби і публічного врядування [11].

Після підписання угоди про Асоціацію з Європейським Союзом адміністративне право України послідовно почало використовуватися в теоретичних положеннях, здійсненні правотворчості та правозастосуванні публічною адміністрацією цінності і стандарти ЄС [10]. Ці тенденції посилилась після ухвалення Стратегії національної безпеки України, яка ґрунтується на засадах взаємодії розвитку стратегічних відносин з ЄС і НАТО та їх державами-членами. Згідно з нею має здійснюватися повна імплементація Угоди про Асоціацію з метою набуття повноправного членства України в ЄС та Організації Північноатлантичного договору [12].

Також потрібно відзначити, що процес еволюції доктрини адміністративного права України простежується і тому, що усі країни-учасниці ЄС та Україна входять до Ради Європи. Відповідно основоположне законодавство Ради Європи, яке ратифіковано Верховною Радою України, та рішення Європейського суду з прав людини (щодо громадян будь-якої країни, яка входить в Раду Європи) є невід'ємною частиною вітчизняного законодавства та його доктрини [13, с. 35].

Таким чином, упровадження європейського адміністративного простору в Україні передбачає застосування європейських принципів публічного адміністрування, забезпечення високоефективної системи публічної служби, реалізацію міжнародних договорів і програм сприяння контролю стандартів якості публічних послуг, дотримання обов'язкових процедур консультування із громадськістю, урахування прецедентної практики ЄСПЛ як джерела національного законодавства тощо [14, с. 102].

Взаємодія доктрин європейського та адміністративного права України полягає в прямому використанні законодавства ЄС у внутрішньому правовому полі через ратифікацію Верховною Радою України міжнародних договорів з ЄС, а також непряме використання основоположного законодавства – директив і регламентів ЄС – для потреб внутрішньої правотворчості та видання індивідуальних актів [13, с. 36].

Проте європеїзувати законодавство потрібно виважено і зважаючи на стан усебічного розвитку країни. З огляду на це варта уваги думка Ю. Юринця, яка під європеїзацією адміністративного права розуміє не тільки формальне впровадження норм європейського права, але й сприйняття європейського стилю правового мислення, правотворчості, правозастосування та правозахисту, чого фактично в Україні поки що не досягнуто [15, с. 23].

Необхідно зауважити, що європеїзація доктрини адміністративного права України – це процес, який пов'язаний із проникненням у національний правопорядок права ЄС. Недарма його ще називають

наднаціональним правом, оскільки воно визначає правові відносини між державами і ЄС, самим ЄС, а також громадянами держав-членів. Це відбувається в спосіб, що забезпечує установам та органам ЄС незалежність від держав-членів, приймаючи загальнообов'язкові акти.

Уже декілька років в епіцентрі уваги сучасної європейської наукової спільноти перебуває феномен європеїзації адміністративного права, детермінований впливом європейських інтеграційних процесів на національні інституційні системи як держав-членів ЄС, так і країн, які прагнуть інтегруватися до європейського правового простору [16, с. 40].

Саме в рамках ЄС склалися і довели практичну ефективність стандарти і принципи, що відображають сучасні напрями розвитку адміністративного права і публічної адміністрації, сформувалася модель європейського адміністративного простору, інтеграція в який є стратегічним завданням для України. Особливої актуальності набувають питання гармонізації правового регулювання публічної адміністрації зі стандартами ЄС. Така європеїзація суспільного життя і в державах-членах ЄС, і в країнах-кандидатах зорієнтована на європейські принципи, норми та стандарти, які поступово стають «національною складовою» публічних політик цих країн, зокрема й вітчизняної правової [16, с. 41].

Також вважається за необхідне підкреслення правильного виділення ознак європеїзації адміністративного права України Радишевською О. Р.: динамічність – це постійний і систематичний процес впливу положень європейського адміністративного права на вітчизняне адміністративне право; багатовекторність – це вплив положень європейського адміністративного права міждержавних організацій на національне адміністративне право; багатосферність – це вплив, що може здійснюватися на інституційну і функціональну складові національних суб'єктів публічної адміністрації, формування правової політики в певній сфері, застосування європейських правових стандартів, ідей, концепцій та теорій у правотворчій, правозастосовній, правотлумачній діяльності; дуалістичність – це вплив, що має прямий і опосередкований характер та досягається за допомогою різних інструментів європеїзації; міжнародний характер – це вплив, що здійснюється суб'єктами міжнародного права; територіальність – це наднаціональні та міжнародні суб'єкти правотворчості, що мають територіальне обмеження (європейський континент) і знаходяться в межах європейського простору; множинність суб'єктів - це вплив, що здійснюється різними суб'єктами міжнародного права, як регіональними (європейськими) організаціями, так і окремими країнами європейської традиції права; дихотомія юридичних наслідків - це вплив, що може мати рекомендаційний (факультативний) або обов'язковий характер залежно від юридичної сили джерел європейського адміністративного права, що здійснюють такий вплив; взаємозалежність інтеграційних зв'язків - це вплив, що пов'язаний з процесами глобалізації, європейської інтеграції, регіоналізації та інституціоналізації; багато площинність – це вплив, що здійснюється на процес формування і розвитку

національного адміністративного права; людино центризм -це правова ідеологія, що лежить в основі впливу європейського адміністративного права, будується на європейських правових традиціях, європейських спільних цінностях, верховенстві права, пріоритетності прав людини, справедливості, свободі, демократизмі, поділі влади тощо; активність – це шляхом наближення, адаптації, гармонізації та імплементації положень європейського адміністративного права в національне адміністративне законодавство або утримання від запровадження норм, що суперечать їм; дикреційність – це правові наслідки впливу, що враховують особливості національної правової системи та її складових: ідеології, культури, свідомості та менталітету, адміністративної практики, правових звичаїв, норм моралі тощо [16, с. 60–61].

Також неможливо позитивно не відзначити запропоноване О. Р. Радишевською визначення поняття «інструмент європеїзації адміністративного права України», під яким вона розуміє систему засобів і способів, які використовують для досягнення позитивних результатів європеїзації, тобто розвитку доктрини адміністративного права України через призму парадигми європейського праворозуміння, входження в єдиний європейський правовий, адміністративний, безпековий, дослідницький, освітній простори, реалізуючи конституційні постулати незворотності європейського курсу розвитку української держави [16, с. 61].

Членство України в РЄ і ОБСЄ та підписання Угоди про асоціацію з ЄС обумовлює необхідність сприйняття спільних правових цінностей, принципів і стандартів, при цьому підкреслюючи особливий статус цих організацій, їхню важливу стабілізаційну та ідеологічну роль у співпраці з державами-членами і подальшу імплементацію в законодавство та еволюцію доктрини адміністративного права України.

Більш того, концепція приведення норм адміністративного права України відповідно до європейських норм вимагає проведення теоретичних досліджень у сфері порівняльного правознавства, у тому числі адміністративного, практики виконавчої діяльності різних країн. Безумовно, враховуючи у національному законодавстві європейські тенденції у правовому регулюванні адміністративних відносин, необхідно спиратися на національні традиційні риси національного законодавства, на правову систему і норми права, діючі в Україні.

Загалом можна сказати, що основними механізмами європеїзації доктрини адміністративного права України має бути не пристосування до тиску з боку європейських партнерів, а застосування інструментів соціалізації, «м'якої», горизонтальної європеїзації. Саме з ними пов'язують її позитивний вплив, можливості і стимули до гармонізації правових систем, практичне застосування європейських принципів, стандартів, ідей, підходів і моделей, виконання державами своїх міжнародних зобов'язань. Тому для ефективної європеїзації, реальної демократизації, забезпечення правової держави та еволюції доктрини адміністративного права України потрібна не тільки міжнародна

інституційна співпраця на рівні «держава – держава», а й «м'яка», зокрема через інститути громадянського суспільства, лібералізацію праворозуміння, підвищення рівня правосвідомості.

В цілому можна вважати, що сьогоднішніх умовах війни в Україні першочерговими завданнями для еволюції її доктрини адміністративного права є: ґрунтовне, системне та глибоке оновлення доктрини національного адміністративного права, засноване на ідеї про знищення усього того, що було народжено за радянських часів. Адже іншого виходу у нас немає. Адміністративне право, перебуваючи у тісному зв'язку з організацією державної влади, формою правління, політичним режимом, неодмінно має на собі їхній вплив, наповнюючись, як наслідок, інститутами та нормами, які мають забезпечити функціонування держави того або іншого типу [17, с. 12].

Доктрини адміністративного права України має базуватися на нинішніх, сучасних ідеях та має розглядатися як сукупність теоретичних ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, складові частини, головні напрями і шляхи розвитку адміністративного права як галузі права його підгалузей і інститутів.

Адже вітчизняна модель сучасної доктрини адміністративного права України у частині визначення його предмета повністю відповідає тенденціям розвитку доктрини адміністративного права європейських демократичних держав, що проявляється в зміні підходів до тлумачення змісту адміністративного права. Таке твердження ґрунтується на низці характеристик, що мають спільну природу в європейських країнах континентальної правової системи, об'єднаних концепцією європеїзації сучасної доктрини адміністративного права України.

Отже, для еволюції доктрини адміністративного права України, зусилля необхідно зосередити на розв'язанні головних завдань та тенденцій розвитку адміністративного права, вирішенні проблемних питань, які постають перед наукою адміністративного права, особливо у час повномасштабної війни, коли наша держава бореться за свою незалежність, єдність та суверенність.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Константи́й О. До питання поняття, предмета, методу і системи адміністративного судочинства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 86–90.

2. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Поняття доктрини адміністративного права. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2020. Т. 27, № 2. С. 14–30.

3. *Правова доктрина України* : у 5 т. / Нац. акад. прав. наук України; редкол.: В. Я. Тацій (голова) та ін. Харків : Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. 2013. 864 с.

4. *Історія держави і права: підручник* / С. Д. Гусарев, В. К. Антошкіна,

О. О. Сердюк та ін. Донецьк : Юго-Восток. 2014. 357 с.

5. Бородін І. Еволюція адміністративного права України. *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. Sv. 3, Vyd. 2. С. 121–125.

6. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол. : І. К. Білодід та ін. Київ :Наук. думка. 1970–1980. Т. 2: Г–Ж. 1971. 550 с.

7. Радишевська О. Р. До питання про предмет адміністративного права у вітчизняній та європейських правових доктринах в умовах трансформаційних змін. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 1 (30). С. 122–129.

8. Featherstone K. Introduction: In the Name of «Europe». *The Politics of Europeanization*. Oxford : Oxford University Press, 2003. P. 1–26.

9. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 21.05.2023).

10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнар. док. від 27.06.2014 р. / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 21.05.2023).

11. Про коаліцію депутатських фракцій ВР України VIII скликання («Європейська Україна») : Угода від 27 листопада 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15#Text> (дата звернення: 21.05.2023).

12. Стратегія національної безпеки України : Уведена в дію рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року. Затверджено Указом Президента України 14.09.2020. № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 21.05.2023).

13. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

14. Бояринцева М. А. Перспективи впровадження європейського адміністративного простору в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 99–102. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/27.pdf (дата звернення: 21.05.2023).

15. Юринець Ю. Л. Європеїзація адміністративного права України у сфері охорони культурних прав громадян : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2017. 42 с.

16. Радишевська О. Р. Європеїзація адміністративного права України: питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 536 с.

17. Мельник Р. Вступне слово. *Право України*. 2019. № 5. С. 13–29.

ПРИЙМАЧЕНКО Дмитро,
доктор юридичних наук, професор,
Університет митної справи та фінансів

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ МИТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Дослідженню механізму митного регулювання ЗЕД має передувати з'ясування сутності та змісту його законодавчого визначення. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (далі – Закон України «Про ЗЕД») [1] митне регулювання – регулювання питань, пов'язаних із встановленням мит та інших податків, що справляються при переміщенні товарів через митний кордон України, процедурами митного контролю, організацією діяльності органів митного контролю України. Пропоноване визначення не позбавлене суттєвих вад. Так, зокрема, поза його межами залишились такі невід'ємні елементи як нетарифне регулювання, процедури встановлення порядку і умов переміщення предметів через митний кордон України, митні режими, надання митних пільг, ведення митної статистики, здійснення посередницької діяльності в галузі митної справи тощо. Крім того, аналізоване визначення не відповідає новаціям митного законодавства, адже не охоплює собою регулювання діяльності авторизованих економічних операторів, фінансових гарантів тощо.

Законодавцю не вдалося усунути прогалин у національному законодавстві й після прийняття Господарського кодексу України [2], у ст. 384 якого закріплено, що держава здійснює митне регулювання ЗЕД відповідно до Митного кодексу України (далі – МК України) [3], закону про ЗЕД, інших законів, Єдиного митного тарифу та чинних міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано ВР України.

У науковій літературі митне регулювання охоплює широке коло питань – аналіз суб'єктів та основних складових митно-тарифної політики країни, висвітлення питання митних режимів, організації та здійснення системи митного контролю та оформлення; митного декларування та митних платежів, засобів нетарифного регулювання, митних процедур, порівняння з іншими державами, взаємозв'язку з банківською системою [3, с. 17-18]. Пропонується ототожнювати поняття митне регулювання та митна політика, сприймають його в ширшому сенсі ніж митна справа, використовують як синоніми. Окремі дослідники пов'язують митне регулювання виключно із застосуванням митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання ЗЕД тощо [5, с. 29-37].

З огляду на окреслений предмет презентованого дослідження та не вдаючись до наукової дискусії, вважаємо цілком виправданим під митним регулюванням ЗЕД мати на увазі діяльність уповноважених органів державної влади із впорядкування митних і пов'язаних із ними відносин, що ґрунтується на сучасних уявленнях про шляхи й напрями розвитку

митної політики держави, а також на відповідних міждержавних стандартах [4, с. 17-18].

Митне регулювання ЗЕД, як різновид державно-владної діяльності здійснюється у відповідності до загальних принципів ЗЕД, нормативно закріплених ст. 2 Законом України «Про ЗЕД» [1], а саме, принципу: суверенітету народу України у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності; свободи зовнішньоекономічного підприємництва; юридичної рівності і недискримінації; верховенства закону; захисту інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; еквівалентності обміну, неприпустимості демпінгу при ввезенні та вивезенні товарів.

Крім того, законодавець виокремлює власне принципи митного регулювання при здійсненні ЗЕД: Україна самостійно здійснює митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності на своїй території. митну політику України визначає ВР України; митне регулювання ЗЕД здійснюється згідно з Законом України «Про ЗЕД», МК України, законами України про митне регулювання, Митним тарифом України та міжнародними договорами України; територія України становить єдиний митний простір, на якому діють митні правила України, з дотриманням зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів України; до суб'єктів ЗЕД (іноземних суб'єктів господарської діяльності), які провадять демпінг, а також тих держав, які застосовують щодо України дискримінаційні дії, можуть вживатися митні заходи, передбачені чинним митним законодавством; митні правила України, які повинні включати порядок декларування товарів, сплати мита та інших податків, що справляються при переміщенні товарів через митний кордон України, надання митних пільг та інші умови проходження митного контролю, встановлюються законами України про митне регулювання; Україна як держава несе відповідальність за дії своїх митних органів (ст. 13 Закону України «Про ЗЕД») [1].

Цілком виправданим у цьому контексті є поширення змісту ст. 7 ЗУ «Про ЗЕД» [1] на митне регулювання ЗЕД, згідно з якою регулювання ЗЕД в Україні здійснюється згідно з принципами, визначеними у ст. 2 цього Закону, з метою: забезпечення збалансованості економіки та рівноваги внутрішнього ринку України; стимулювання прогресивних структурних змін в економіці, в тому числі зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України; створення найбільш сприятливих умов для залучення економіки України в систему світового поділу праці та її наближення до ринкових структур розвинутих зарубіжних країн.

З урахуванням сучасних тенденцій формування України як правової держави, що активно реалізує прагнення до інтеграції в систему світової торгівлі, мету митного регулювання ЗЕД можна доповнити наступними цілями: формування системи правових норм, спрямованих на гарантування і захист прав та інтересів суб'єктів ЗЕД; створення передумов для розширення сфери міжнародної співпраці в сфері вільного обігу товарів і послуг та комфортного середовища для роботи з

іноземними контрагентами.

Видається беззаперечним те, що митне регулювання є елементом механізму державного регулювання, систему та структуру якого Україна формує самостійно. Відтак, митне регулювання ЗЕД має забезпечувати: захист економічних інтересів України та законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; створення рівних можливостей для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності розвивати всі види підприємницької діяльності незалежно від форм власності та всі напрями використання доходів і здійснення інвестицій; заохочення конкуренції та ліквідацію монополізму в сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Держава та її органи, в тому числі й митні органи, як суб'єкти безпосереднього регулювання ЗЕД, не мають права прямо чи опосередковано втручатися в ЗЕД суб'єктів цієї діяльності, за винятком випадків, коли таке втручання здійснюється згідно з цим та іншими законами України (ст. 8 Закону України «Про ЗЕД») [1].

На сучасному етапі державотворення з урахуванням міжнародних зобов'язань в сфері ЗЕД, які взяла на себе Україна, основними напрямками удосконалення механізму митного регулювання ЗЕД мають бути наступні:

- імплементація міжнародних норм та стандартів в національне митне законодавство відповідно до вимог та рекомендацій СОТ, ВМО та права ЄС;

- створення більш сприятливих політико-правових умов доступу на світові ринки товарів і послуг на основі передбачуваності і стабільності розвитку торговельних відносин з міжнародними партнерами;

- забезпечення юридичного доступу до механізмів міжнародних економічних організацій вирішення торговельних спорів, з метою забезпечення захисту національних інтересів і усунення дискримінації;

- створення організаційно-правових можливостей реалізації національних поточних і стратегічних торговельно-економічних інтересів шляхом ефективної участі у багатосторонніх торговельних переговорах при виробленні нових правил міжнародної торгівлі.

Аналіз національної правозастосовної практики та досвід діяльності держав з розвинутою економікою, свідчить про те, що митне регулювання виступає ефективним економічним інструментом зовнішньоекономічної політики будь-якої правової, соціально орієнтованої держави. На сучасному етапі розвитку міжнародної економіки саме митне регулювання ЗЕД є головним інструментом в інституційній побудові міжнародних об'єднань в умовах процесів глобалізації. Використовувані методи митного регулювання повинні відповідати природі нинішніх ринкових відносин та відігравати важливу роль у регулюванні ЗЕД держави, особливо за умов адаптації до світового ринку.

Аналіз наукової літератури засвідчив відсутність єдності щодо змістовного наповнення поняття «митне регулювання ЗЕД», його структури та характеристики елементів. Проте встановлено, що митне

регулювання ЗЕД є різновидом державно-владної діяльності, є елементом механізму державного регулювання та здійснюється у відповідності як до загальних принципів ЗЕД, так і принципів, притаманних власне митному регулюванню ЗЕД.

Враховуючи викладене та відзначаючи вагоме значення ролі митного регулювання ЗЕД у функціонуванні державно-правового механізму, його значення для формування національної митної політики та юридичного її оформлення, вважаємо, що відповідна дефініція має бути закріплена в галузевому кодифікованому акті – МК України, так само як і принципи митного регулювання.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 29. Ст. 377.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, №19-20, № 21-22. Ст. 144.
3. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.
4. Мазур А. В. Митне регулювання: європейський вимір та новий міждержавний стандарт. *Митна справа*. 2006. № 5. С. 17–24.
5. Бережнюк І. Г. Митне регулювання в Україні: національні та міжнародні аспекти : монографія. Дніпропетровськ : АМСУ. 2009. 543 с.

СОБАКАРЬ Андрій,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності*

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Повноцінний розвиток адміністративно-деліктного законодавства прямо залежить від ефективності реалізації його норм. Однак цей процес нині гальмується постійним розширенням кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями, невідповідністю значної частини передбачених КУпАП проступків сфері публічного адміністрування, дублюванням окремих положень Кримінального кодексу України; невідповідністю значної частини передбачених КУпАП проступків реаліям сьогодення, непоодинокими випадками помилкової кваліфікації адміністративних проступків, численними скаргами громадян на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб суб'єктів адміністративної юрисдикції, «застарілістю» окремих положень КУпАП [1, с. 127; 2, 92-99] та в цілому адміністративно-деліктної термінології [3, с. 288-292].

Про ефективність будь-якої норми можна казати лише тоді, коли вона досягає бажаного результату, певної соціальної мети. Тобто ефективність правової норми виступає співвідношенням між фактичним результатом її дії і теми соціальними цілями, для досягнення яких ця норма була прийнята.

Ефективність правових норм пов'язується з правильністю, оптимальністю, корисністю, доцільністю, економічністю тощо. Ефективність визначається досягненням максимального результату за найменших витрат. Термін «ефективний» (від лат. effectus – дія) в українській мові визначається як дієвий, такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [4, с. 653]. За цим розумінням, елементами ефективності будь-якого суспільного процесу чи явища, в тому числі й законотворення, правозастосовної діяльності, виступають «мета – засіб – результат» [5, с. 97-98].

Не вдаючись у складну та багатоаспектну проблему ефективності правових норм, принагідно зазначимо, що ефективність норм адміністративно-деліктного законодавства визначається співвідношенням досягнутого соціально-корисного результату та визначеними у законі цілями із застосуванням адміністративно-правових засобів (правового інструментарію). Такими цілями є: стимулювання до правомірної поведінки в сфері адміністративно-правового регулювання; відновлення порушених прав та законних інтересів особи; запобігання вчиненню нових адміністративних деліктів; виховний вплив на свідомість громадян тощо.

Ефективність норм адміністративно-деліктного законодавства, насамперед, пов'язана із змістом і формою правових приписів. Безумовно, будь-яка адміністративно-правова норма матиме високу ефективність лише у випадку, якщо вона відповідає науковим вимогам як з точки зору змісту (соціально обумовлена, відповідає об'єктивним закономірностям протидії адміністративним деліктам), так і форми вираження у правовому приписі (проста і зрозуміла за стилем викладення, точно і однозначно виражає волю законодавця, внутрішньо збалансована та вільна від протиріч, повторів та інших вад).

Відтак під ефективністю дії норми адміністративно-деліктного законодавства слід розуміти забезпечене високою соціальною обумовленістю, оптимальністю змісту і техніко-юридичної конструкції, а також правильністю застосування, функціональна властивість норми, що виражається в повній або частковій реалізації тієї мети, яку переслідував законодавець під час її створення.

Найважливішими показниками ефективності адміністративно-деліктної норми є: а) відповідність безпосередньої соціальної мети законодавця об'єктивним потребам даного суспільства; б) оптимальність обраного масштабу поведінки для досягнення поставленої мети, можливість досягнення цієї мети юридичними засобами, насамперед адміністративно-правовими; в) відповідність засобів досягнення мети соціальній цінності передбачуваного результату; г) мінімальність

соціальних витрат при максимально отриманому результаті; д) відповідність між реальним результатом дії норми і поставленою перед нею соціальною метою.

Інакше кажучи, проблема ефективності реалізації адміністративно-деліктних норм пов'язана не тільки з виявленням соціальних результатів дії норми права, але і з дослідженням тих соціальних умов, які викликали прийняття цієї норми.

Ефективність зазначених норм повинна закладатися законодавцем з урахуванням економічних, політичних, ідеологічних та інших спеціальних процесів, що відбуваються в суспільстві. Вона залежить від виконання ряду умов, що забезпечують досягнення поставлених перед нормами цілей. Насамперед, це рівень адміністративно-деліктного законодавства, що означає відповідність правових норм змісту регульованих соціально-економічних відносин. Відповідність обраних адміністративно-правових засобів цілям економічного і соціального розвитку є необхідною умовою адекватності законодавства соціально-економічним реаліям. Неправильний вибір адміністративно-правових засобів тягне пряме або приховане ігнорування правових норм, які перешкоджають об'єктивному розвитку суспільних відносин. Соціально-економічні цілі та цілі правового регулювання повинні співвідноситися як об'єкт і засоби, що забезпечують його функціонування. При цьому недостатньо правильно визначити загальні норми (принципи) правового регулювання об'єкта, необхідно виробити відповідні їм спеціальні правові норми, відсутність яких позбавляє навіть самі вивірені правові засади механізму дії.

Дотримання правил юридичної техніки в процесі нормотворчої діяльності також становить необхідну умову якості норм адміністративно-деліктного законодавства. Правові акти адміністративно-деліктного законодавства мають бути: внутрішньо узгодженими, тобто одні їх норми не повинні суперечити іншим; стабільними, тобто розрахованими на перспективу; завершеними, тобто поряд з цілями регулювання вказувати на правові засоби їх досягнення і т. д.

Важливе значення має і якість правової стилістики: точний, зрозумілий виклад норми впливає на її правильне розуміння і підвищує якість правозастосовчої діяльності органів публічної адміністрації.

Не менш важливим є рівень правозастосовчої діяльності, який означає такий вплив права (насамперед, адміністративного) на регульовані суспільні відносини, що дозволяє досягти бажаних цілей оптимальним способом.

Зміст правозастосовчої діяльності становить широкий спектр дій, що включають видання (прийняття) актів застосування права, формування і поширення юридичних думок і соціально-психологічних оцінок нормативних актів, які підлягають застосуванню, а також багаточисленних (викликаних цим) зв'язків організаційно-технічного характеру.

На нашу думку, головними показниками ефективності норм адміністративно-деліктного законодавства можна вважати:

- чітке визначення мети прийняття адміністративно-деліктної норми;
- повнота відображення в нормі адміністративного права особливостей сучасної деліктологічної ситуації;
- прогнозування – наскільки ефективною виявиться запропонована норма або норма, що проектується;
- строки реалізації цілей прийняття норми;
- урахування при прийнятті норми економічних, політичних, ідеологічних та інших соціальних процесів, що відбуваються в суспільстві;
- своєчасність і повнота застосування норми;
- відповідність адміністративного стягнення суспільній небезпеці правопорушення;
- дотримання законності при застосуванні норми;
- порівняння результатів застосування норм з їх безпосередньою метою;
- системний підхід до підвищення ефективності норм у запобіганні адміністративним деліктам;
- максимальне використання всіх закріплених у праві засобів і способів для повного досягнення цілей в юридичній практиці, здатність застосовуваних засобів сприяти досягненню бажаної мети;
- оптимальність, доцільність і результативність норм тощо.

Отже, розв'язання окреслених проблем реалізації адміністративно-деліктного законодавства сприятимуть підвищенню ефективності діяльності органів адміністративної юрисдикції, покращенню деліктологічної ситуації та забезпеченню належного рівня безпеки в країні.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О. А. Банчук. К. : Книги для бізнесу, 2007. 912 с.
2. Гуржій Т. О. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: перспективи розвитку. *Вісник прокуратури*. 2008. № 8 (86). С. 92–99.
3. Банчук О. Реформа інституту адміністративної відповідальності в Україні – проблеми та варіанти їх вирішення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 288–292.
4. Новий тлумачний словник української мови : в 4-х т. / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. Т. 4. К.: Аконіт, 2004. 928 с.
5. Ковальська В.В. Пошук критеріїв ефективності діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Націон. ун-ту внутр. справ*. 2002. № 17. С. 147–150.

СОПІЛКО Ірина,
*докторка юридичних наук, професорка,
керівниця апарату Національної комісії з радіаційного захисту
населення України, заслужений юрист України*

ПРОТИДІЯ ІНФОРМАЦІЙНІЙ ТА КІБЕРЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Питання кіберзлочинності є надзвичайно важливим на державному рівні. Найчастіше під ударами кібератак опиняються об'єкти критичної інфраструктури: енергетичні об'єкти, транспорт та банківський сектор. Сучасна статистика показує, що хакери (кіберзлочинці) атакують пристрої по всьому світу приблизно раз на 32 секунди. Відповідно, кіберзлочини скоюються близько 2244 разів на добу. У той же час невеликі компанії мають найвищі показники цільових шкідливих листів (приблизно 1 з 323) [1]. Відповідно до офіційної статистики Офісу Генерального прокурора України, лише за останні 8 років кількість виявлених кіберзлочинів збільшилась майже в 7,5 разів (і це не враховуючи класичні правопорушення з використанням комп'ютерної техніки, а також рівня латентності такої злочинності) [2].

Особливо сьогодні, в умовах війни, тема кіберзлочинності набуває все більшої актуальності для нашої держави. Під час воєнного стану кібератаки можливі не лише з боку країни-агресора, яка використовує інфопростір для завдання шкоди обороноздатності України, а й з боку тих, хто вирішив скористатися ситуацією та «поживитися» коштами наших громадян.

Відповідно до Закону України № 2163-VIII «Про основи забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р. (п. 8 ст. 1) під кіберзлочинами слід розуміти суспільно небезпечні винні дії в кіберпросторі або з використанням таких, за які національним законодавством передбачена кримінальна відповідальність або визнана такою міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Водночас цей нормативно-правовий акт визнає кібератакою навмисні дії в кіберпросторі, які зловмисники здійснюють з використанням спеціальних засобів електронного зв'язку з метою порушення так званої «тріади інформаційної безпеки», тобто конфіденційності, цілісності та доступності даних, або для отримання несанкціонованого доступу до різних електронних ресурсів. Також такі шкідливі дії можуть бути спрямовані проти безпеки або надійного функціонування комунікаційних і технологічних систем, а також їхньою метою може бути використання систем зв'язку та електронних комунікацій для атаки на інші об'єкти кібербезпеки [3].

Що стосується класифікації кіберзлочинів, то її можна знайти в Будапештській конвенції Ради Європи про кіберзлочинність (Україна ратифікувала її в 2005 році). Так, прийнято виділяти 4 види таких злочинів:

1. злочини проти конфіденційності, цілісності та доступності

комп'ютерних даних і систем (ст. 2-6 Конвенції). До таких протиправних дій належать незаконний доступ до комп'ютерної системи в цілому або до будь-якої її частини, а також незаконне перехоплення даних і втручання в них і функціонування систем, неправомірне використання гаджетів;

2. правопорушення, пов'язані з використанням комп'ютерних засобів (статті 7-8), до яких належать підроблення та шахрайство у цій сфері;

3. злочини, пов'язані з дитячою порнографією (стаття 9);

4. правопорушення, пов'язані з порушенням прав інтелектуальної власності, а саме авторського права та суміжних прав (ст. 10) [4].

Кіберзлочинність по всьому світу щорічно завдає величезної шкоди як окремим державам, так і приватним компаніям і, навіть, окремим особам. Вірусна атака Petya 2017 р. стала особливо згубною для України, оскільки призвела до пошкодження систем об'єктів критичної інфраструктури країни та припинення роботи багатьох державних установ. Варто згадати невдалу спробу атаки хакерського угруповання Strontium, які намагалися отримати доступ до комп'ютерних мереж в Україні, США та ЄС, щоб забезпечити тактичну підтримку фізичного вторгнення росії в Україну та викрасти конфіденційну інформацію. 23 березня 2022 р. ворог намагався здійснити кібератаку на державні установи України з використанням шкідливої програми Cobalt Strike Beacon, яка уражає комп'ютер у випадку її відкриття. Український провайдер Укртелеком зазнав потужної атаки 28 березня 2022 року, під час якої хакери намагались проаналізувати, як влаштована ІТ-інфраструктура, вивести з ладу обладнання та сервіси, а також отримати контроль над мережею та обладнанням компанії. Це приклади лише масованих атак.

Як з ними борються в Україні, поговоримо далі. Так, у 2016 р. наша влада прийняла спеціальну Стратегію кібербезпеки, спрямовану на розвиток національної системи кібербезпеки. У 2017 р. було прийнято вже згаданий Закон «Про кібербезпеку», який визначає правові та організаційні основи забезпечення захисту суттєвих інтересів усіх трьох основних суб'єктів інформаційних відносин – громадян, суспільства та держави в цілому. Він також визначає національні інтереси нашої держави у кіберпросторі та основні напрями державної політики у сфері кібербезпеки, а також особливості та принципи функціонування, повноваження державних органів та інших осіб у питаннях забезпечення такої безпеки [3].

Крім того, питання, що розглядаються, так чи інакше врегульовані в таких нормативно-правових актах України: в Основному Законі, Кримінальному кодексі, а також спеціальних законах «Про основи національної безпеки», «Про інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та ін. Не менш гостро питання забезпечення кібербезпеки стоїть і на рівні міжнародної спільноти, про що свідчить згадана раніше ратифікація Україною Конвенції про кіберзлочинність.

Нормативне регулювання цієї сфери в Україні не встигає за

розвитком технологій, що загострює проблему кіберзлочинності. На рівні фізичних осіб кіберзлочинність пов'язана з використанням піратського програмного забезпечення: зловмисники можуть отримати доступ до персональних даних користувача. В наш час війна в інформаційному просторі може завдати не меншої шкоди, аніж війна на полі бою. Розуміючи це, у перший місяць війни парламент оперативно оптимізував кримінальне та кримінально-процесуальне законодавство, удосконаливши підстави та процесуальні механізми притягнення до кримінальної відповідальності кіберзлочинців. Зміни зосереджено у двох законах: Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про електронні комунікації» щодо підвищення ефективності досудового розслідування «за гарячими слідами» та протидії кібератакам № 2137-IX від 15.03.2022 [5], Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю в умовах дії воєнного стану № 2149-IX від 24.03.2022 р., який набрав чинності 03.04.2022 р. [6].

Можна сказати, що Україна ще не настільки розвинена в кібербезпеці, як більш прогресивні країни, такі як США, але у нас є значний потенціал. Так, у 2007 році була створена спеціальна група реагування на комп'ютерні надзвичайні ситуації України (також CERT-UA) Державного центру кіберзахисту Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Його основним завданням є забезпечення захисту державних інформаційних ресурсів та інформаційно-телекомунікаційних систем від несанкціонованого доступу, а також від неправомірного використання та порушень «тріади інформаційної безпеки». Ця команда збирає та аналізує інформацію про кіберінциденти, веде державний реєстр таких випадків, проводить просвітницьку роботу з питань кіберзахисту, розробляє офіційні рекомендації щодо протидії кіберзагрозам, допомагає суб'єктам ліквідувати наслідки атак та інших інцидентів, взаємодіє як з національними, так і місцевими органами влади, підприємствами та організаціями з відповідних питань, а також з іноземними та міжнародними організаціями тощо [7].

Відтак, Україна робить усе можливе для забезпечення реалізації державної політики щодо запобігання та протидії правопорушенням у кіберпросторі чи з його використанням. Ми активно розробляємо та впроваджуємо механізми захисту комп'ютерів, комп'ютерних мереж і систем, телекомунікаційних мереж від зловмисних та випадкових кіберзагроз. Органи влади допомагають підрозділам Нацполіції у запобіганні, розкритті та припиненні кіберзлопорухень.

Стрімкий розвиток інформаційних технологій сьогодні дозволяє кіберзловмисникам всіяко розвиватися та впроваджувати нові способи та методи злону, відповідно, спостерігається високий рівень розповсюдження кіберзлочинності. Сфера кіберпростору і раніше потребувала посиленого захисту та змін. Відкрите вторгнення росії стимулювало вдосконалення чинного законодавства та гарантій безпеки

у сучасному інформаційному середовищі. Тому саме рівень кібербезпеки та протидія кіберзлочинності є і мають залишатися пріоритетними напрямками політики країни. Але для комплексної боротьби з цією проблемою необхідно виробити нові та доповнити старі нормативно-правові акти з питань кібербезпеки, включити норми міжнародних стандартів, які визнані дієвими. Не менш важливо проводити просвітницьку роботу серед громадян України, як основних споживачів кіберпослуг, а також привчати їх до кібергігієни. І, якщо все це буде зроблено, то Україна посяде вагоме і важливе місце в кіберпросторі.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Lazic M. 39 тривожних статистичних даних щодо кіберзлочинності [Оновлено на 2022 рік]. LegalJobs, 2022. URL: <https://legaljobs.io/blog/cyber-crime-statistics/#:~:text=Hackers%20attack%20people%20worldwide%20roughly,rate%20at%201%20in%20323> (дата звернення: 15.01.2022).

2. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>

3. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 р. № 2163-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017 р. № 45. Ст. 403.

4. Конвенція про кіберзлочинність: Європейська серія договорів № 185. Рада Європи, 2001. URL: <https://rm.coe.int/1680081580> (дата звернення: 20.01.2022).

5. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про електронні комунікації» щодо підвищення ефективності досудового розслідування «за гарячими слідами» та протидії кібератакам № 2137-IX від 15.03.2022 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/T222137?an=2>.

6. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю в умовах дії воєнного стану № 2149-IX від 24.03.2022 р., який набрав чинності 03.04.2022. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/T222149?bl=&_ga=2.176789351.33513091.1682680632-424629164.1677930724

7. Про CERT-UA. URL: <https://cert.gov.ua/about-us> (дата звернення: 17.01.2022).

СТЕЦЕНКО Валентина,
*докторка юридичних наук, професорка,
заслужена діячка науки і техніки України,
професорка кафедри правознавства
та галузевих юридичних дисциплін
Українського державного університету
імені Михайла Драгоманова*

ОБОВ'ЯЗКОВЕ МЕДИЧНЕ СТРАХУВАННЯ У НІМЕЧЧИНІ: ПРАВОВИЙ ВИМІР ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Медична реформа, яка декілька останніх років проваджується в Україні, засвідчує необхідність аналізу досвіду інших країн, які мають позитивні досягнення у тій чи іншій складовій системи охорони здоров'я. Необхідність і важливість висвітлення системи організації фінансування охорони здоров'я Німеччини обумовлена, передусім, тим фактором, що саме в цій країні зароджувалось соціальне медичне страхування, яке історично та природно склалось саме тут, а згодом було врегульовано та впроваджено в інших країнах. До того ж, сьогоденній стан організації, юридичного забезпечення та безпосереднього функціонування обов'язкового медичного страхування є одним із найкращих у Європі. Ключовий критерій будь-яких кроків держави – задоволеність людей – підтверджується прикладом пацієнтів Німеччини, котрі здебільшого позитивно сприймають рівень організації та надання медичної допомоги.

Існуюча в даний час система організації охорони здоров'я Німеччини виникла в 1883 р., в епоху правління кайзера Вільгельма і рейхсканцлера Отто фон Бісмарка, коли був прийнятий Закон про обов'язкове медичне страхування деяких категорій працівників. Головним принципом медичного страхування став принцип солідарності, який означав, що кожний працюючий вносить кошти в загальну касу, а потім з цих коштів оплачується медична допомога тим, хто має потребу, тобто багатий платить за бідного, здоровий за хворого.

Закон вперше встановлював єдині для всієї німецької держави положення:

- страхове зобов'язання зі звільненням за обставинами;
- обов'язкові та можливі відрахування;
- примусові внески [1, с. 81].

Страхування почали здійснювати вже існуючі територіальні лікарняні каси, каси, які страхували представників окремих професій (гірняків, ремісників тощо), і каси при підприємствах. Каси були некомерційними організаціями. Дві третини страхового внеску повинні були платити працівники, одну третину – їх роботодавці. Страховка давала права на отримання грошової виплати через хворобу в розмірі 50% від середньої в даній місцевості заробітної плати протягом 13 тижнів, виплату у зв'язку з народженням дитини і за причиною смерті. Гарантувався мінімальний набір послуг первинної медичної допомоги, в тому числі ліки, а оплату стаціонарного лікування каси вирішували в індивідуальному порядку.

Таким чином, Німеччина першою запровадила національну систему соціального захисту. В наступні десятиліття обов'язкове соціальне страхування, яке дістало назву «система Бісмарка», розповсюдилось на інші сфери. З 1884 р. надається допомога при виробничому травматизмі та пов'язаній з ним інвалідності, з 1889 р. виплачується допомога за старістю та інвалідністю, з 1927 р. – допомога на випадок безробіття, і з

1994 р. оплачується довготривалий медичний догляд.

У сучасній Німеччині одним з головних принципів державного устрою, і системи охорони здоров'я зокрема, є розподіл повноважень між землями, федеральним урядом і створеними в законному порядку організаціями громадянського суспільства. У сфері охорони здоров'я органи влади передають повноваження самоврядним організаціям платників та виробників послуг – тобто структурам, які безпосередньо зацікавлені і мають відповідний рівень професіональних знань у даній сфері. Насамперед – це лікарняні каси, їх об'єднання, об'єднання лікарів лікарняних кас, які є квазідержавними організаціями і мають органи управління, що здійснюють управління фінансуванням, надання послуг в обсязі, гарантованому Законом про обов'язкове медичне страхування.

На федеральному рівні систему охорони здоров'я очолює Федеральне Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення, до повноважень якого віднесена і загальна політика у сфері державного медичного страхування (перш за все, це питання рівності, повноти, порядку надання та фінансування соціальних послуг). Правове регулювання всієї системи соціального страхування Німеччини здійснюється в основному на підставі Соціального кодексу, книга п'ята якого присвячена безпосередньо державному медичному страхуванню.

До переваг німецької системи охорони здоров'я, безумовно, варто віднести високий якісний рівень надання медичної допомоги, оснащеність медичним обладнанням лікувально-профілактичних установ, кваліфікацію медичних працівників і, найголовніше, доступність медичного обслуговування для всіх. Система медичного страхування забезпечує населення широким спектром безоплатних послуг, включаючи профілактику захворювань, амбулаторне та стаціонарне лікування, рецептурні лікарські засоби, медичні устаткування, оплату проїзду до медичного закладу тощо.

Крім цього, застраховані мають право вільного вибору лікаря, медичної установи, відсутня практика регулювання сімейними лікарями доступу до спеціалізованої допомоги. І, як вже було зазначено, важливим позитивним моментом системи медичного страхування країни є те, що внески працюючих забезпечують страхування як самого працюючого, так і непрацюючих членів його сім'ї.

Страхова модель фінансування системи охорони здоров'я багато в чому дозволяє мінімізувати черги при наданні медичних послуг. На відміну від Великобританії, де діє переважно бюджетне фінансування, у Німеччині практично відсутні черги, крім очікування листів на трансплантацію органів та лікування у спеціалізованих лікувальних центрах.

Необхідно зазначити: у Німеччині витрати на охорону здоров'я є одними з найбільш високих в Європі та світі. До причин такого стану відносять:

– старіння населення, що призводить до збільшення економічного

навантаження на працездатне населення, збільшення кількості хронічних патологій, які потребують тривалого і високовартісного лікування, а також до підвищення частоти одночасного ураження декількох органів та систем;

- досить значна кількість безробітних;
- великий попит на нові дорогі медикаменти та технології тощо [2, с. 16].

Якщо використовувати досвід Німеччини для побудови страхової моделі фінансування охорони здоров'я в Україні, то, на наш погляд, враховуючи українську ментальність та ставлення більшості населення країни до свого здоров'я, є ще декілька складових німецького страхування, які не дуже прийнятні. І насамперед – це повний страховий захист застрахованого з боку лікарняних кас. Тобто, на жаль, у застрахованого не виникає стимулів берегти своє здоров'я, запобігати його погіршенню та використовувати раціонально послуги закладів охорони здоров'я,

Але все ж таки, багато в чому досвід Німеччини може бути корисним для України. Так, певний інтерес становить система оплати праці лікарів, яка дозволяє в більшості виключати можливість зловживань з боку медичних працівників в контексті призначень зайвих медичних процедур, обстежень тощо. Страхові організації оплачують медичну допомогу, яка надається лікарями, на базі бальної системи оцінки рівня наданих послуг. Бали встановлюються в плані виплат за послуги, де визначається кількість балів за кожну надану послугу. Розмір відшкодування лікарям на підставі зароблених ними балів розраховується як співвідношення загальної кількості балів, зароблених всіма лікарями, і регіонального бюджету охорони здоров'я. Відповідно до цього, збільшення обсягу наданих медичних послуг в регіоні означатиме, що кожний бал буде мати меншу цінність [3].

Підсумовуючи, слід вказати, що на етапі вибору шляху (моделі) законодавчого забезпечення обов'язкового медичного страхування в Україні науковцям та законодавцям варто більш ретельно вивчити досвід Німеччини. Серед позитивних аспектів організації охорони здоров'я та системи обов'язкового медичного страхування цієї країни можна назвати такі:

- можливість людини, дохід якої перевищує встановлену суму, вийти з системи державного обов'язкового страхування і перейти в приватний сектор страхування;
- можливість працюючого забезпечувати медичне страхування непрацюючих членів його сім'ї;
- обмеження суми заробітної плати, з якою стягується страховий внесок;
- можливість вільного вибору страхової компанії, лікаря, медичної установи.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Беске Ф, Халлауэр И. Здравоохранение Германии. Система – Достижения – Перспективы развития / пер. с нем. ; науч. ред. О. П. Щепина]. М. : ООО «Лабпресс», 2000. 288 с.
2. Нагребецкий А. Реформирование системы здравоохранения Германии – от хорошего к лучшему. *Здоров'я України*. 2007. № 5 (162). С. 16–17.
3. Німецька система охорони здоров'я. Потужна. Безпечна. Надійна / Берлін: Департамент Федерального міністерства охорони здоров'я. 2022. 68 с. URL: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/user_upload/210x280_BMG_Das-deutsche-Gesundheitssystem_2022_UK_Broschuere_barr.pdf.

СТЕЦЕНКО Семен,

*доктор юридичних наук, професор,
чл.-кор. НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
суддя Верховного Суду*

СПРАВИ КАТЕГОРІЇ «ЛЮДИНА ПРОТИ ДЕРЖАВИ»: КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Варто акцентувати увагу, що, попри фактичну наявність спорів, які прямо не пов'язані із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб (наприклад, у спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; у спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; у спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів тощо), *основною категорією справ, які розглядаються адміністративними судами, є справи «людина проти держави»*, де фізичні особи захищають свої права від порушень з боку держави (у широкому її розумінні, що включають органи держави та органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти з публічно-владними управлінськими функціями).

Що стосується дій адміністративних судів у такого роду класичних справах адміністративного судочинства, де мова йде про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Фактично, коли мова йде про оскарження указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов чи розпоряджень Кабінету Міністрів України, нормативно-правових чи індивідуальних актів центральних органів виконавчої влади, рішень органів місцевого самоврядування тощо, - алгоритм оцінки їх адміністративним судом має включати аналіз

цих документів на відповідність певними критеріям. Ці критерії задекларовані у ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Тут варто зазначити, що окрім цього, рішення суб'єктів владних повноважень повинні відповідати вимогам нормотворчої техніки. Проте саме у контексті вищевказаної статті суди повинні обов'язково перевіряти, чи рішення, дії або бездіяльність прийняті (вчинені):

1) *на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.* Витоки цієї вимоги знаходяться у положеннях ст. 19 Основного закону держави, де, зокрема, стверджується, що «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Відтак адміністративний суд, перевіряючи рішення чи дії суб'єкта владних повноважень на відповідність цьому критерію, має встановити наступне:

– «на підставі» – це загальний посил законодавця, який зводиться до того, що рішення чи дія суб'єкта владних повноважень повинні відповідати положенням Конституції та законів України, базуватись на їх ідеях та цінностях, принципах, що сформульовані у них;

– «у межах повноважень» – сутність цього критерію зводиться до того, що суб'єкт владних повноважень не повинен виходити за межі своїх прав та обов'язків, які визначені в Основному законі держави (конституційні органи) та поточних законах. Тут важливо ураховувати те, що відповідно до спеціально-дозвільного типу правового регулювання суб'єкти владних повноважень діють за принципом «все, що не визначено у законі - заборонено». Також доцільно знати, що в Україні перевищення службових повноважень для певної категорії суб'єктів владних повноважень визначається у якості злочину, що підтверджується Кримінальним кодексом України, де у ст. 365 «Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу» зазначено: «Перевищення влади або службових повноважень, тобто умисне вчинення працівником правоохоронного органу дій, які явно виходять за межі наданих йому прав чи повноважень, якщо вони завдали істотної шкоди охоронюваним законом правам, інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, інтересам юридичних осіб...»;

– «у спосіб» – означає, що суб'єкт владних повноважень має дотримуватися визначеної законодавством процедури порядку розгляду та вирішення справи, прийняття рішення, вчинення дії. Зазначу, що чинний Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX (далі також – Закон України «Про адміністративну процедуру») містить положення, відповідно до яких цей закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і

вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів;

2) *з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано.* Цей критерій засвідчує те, що суб'єкт владних повноважень, приймаючи рішення чи вчиняючи певні дії, має використовувати свої повноваження з належною метою. Сама мета надання повноважень зазвичай формулюється у назві, преамбулі, цілях нормативно-правового акта чи у пояснювальній записці до його проекту. До прикладу, Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (далі також - ВРП) від 21.12.2016 р. № 1798-VIII у ст.і 1 містить положення, відповідно до якого «Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів». Відтак тут і визначена мета використання повноважень ВРП;

3) *обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії).* Пояснення цього та наступних критеріїв оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень дається у Законі України «Про адміністративну процедуру». Стосовно обґрунтованості вказується, що адміністративний орган забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи; під час здійснення адміністративного провадження враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи; зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом. Адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину;

4) *безсторонньо (неупереджено).* Адміністративний орган забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження. Не допускається неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення справи. Посадова особа адміністративного органу повинна вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності та діяльності інших посадових осіб, пов'язаних з розглядом та вирішенням справи, відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про запобігання корупції»;

5) *добросовісно.* Адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом. Великий тлумачний словник українською мови термін «добросовісний» пояснює так: який чесно, старанно і сумлінно виконує свої обов'язки [1, с. 308];

6) *розсудливо.* Адміністративний орган при здійсненні

адміністративного провадження повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства;

7) *з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації.* Адміністративне провадження здійснюється на засадах рівності перед законом усіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, рівності перед законом усіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших ознак чи обставин. У випадках та порядку, визначених законом, окремі категорії осіб (малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, інші визначені законом категорії осіб) під час здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями, передбаченими законом.

8) *пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).* Адміністративний орган повинен дотримуватися принципу пропорційності під час: 1) прийняття адміністративних актів; 2) прийняття процедурних рішень і вчинення процедурних дій. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими;

9) *з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.* Особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Адміністративний орган зобов'язаний здійснювати інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків. Особа має право у передбаченому законом порядку витребувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи;

10) *своєчасно, тобто протягом розумного строку.* Адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або приймає процедурне рішення протягом розумного строку (у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження), але не пізніше граничних строків, визначених законом. Адміністративний орган вирішує справу своєчасно, а саме до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність.

Таким чином, як видається, усвідомлення сутності вищевказаних

критеріїв важливо як для адміністративного суду у процесі розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи, так і для самих суб'єктів владних повноважень у процесі їх повсякденної діяльності.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

ТИЛЬЧИК Ольга,
*докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри кримінальних розслідувань
Державного податкового університету,
запрошений професор Університету Барселони*

ЗНАЧЕННЯ ТА УМОВИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС: УСВІДОМЛЕННЯ З УРАХУВАННЯМ ВИКЛИКІВ ВІЙНИ

Усвідомлюючи реалії сьогодення та необхідність переосмислення процесів, що неодноразово були предметом наукових досліджень, пропоную власні роздуми щодо таких питань: чому Україна має визначений шлях – рівноправне членство в існуючих інституціях, що об'єднують демократичні держави, Європейському союзу – як запорука збереження реальної Незалежності та можливості самовизначення; які напрацювання має Україна та чому її прагнення до інтеграції до Європейського Союзу демократичних і дійсно правових держав, у яких не тільки проголошені, а й забезпечені права та свободи людини як найвищої соціальної цінності, буде підтримуватися такими державами та, що найбільш важливо – їх громадянами; за виконання яких умов Україна має можливість стати «хабом» та необхідною складовою системи економічної безпеки Європи та інших країн сталої демократії.

Стрес, який зазнала Україна, тобто в цілому держава як система інституцій та їх функціональних зав'язків. Стрес, який зазнав кожен українець у перші хвилини війни і далі продовжує відчувати, призвів до повного переосмислення системи цінностей, їх сприйняття. Як наслідок таких процесів – відбулася мобілізація наявних ресурсів, усвідомлення власного значення та зосередження на досягненні мети – самозбереження та можливості забезпечення самовизначення, самоідентифікації незалежно від територіального знаходження особи, як такої, що належить до конкретного етносу, національності – українець, українка.

Така мета на сьогодні визначається як – збереження Незалежності України, недопущення окупації територій України та недопущення вчинення військами Російської Федерації масових злочинів,

відповідальність за які передбачена на рівні як міжнародних нормативно-правових актів, зокрема Декларацією прав людини і громадянина, так у національними нормативно-правовими актами країн, що ратифікували дану Декларацію, зокрема і агресором – РФ.

Усвідомлення чи навіть інтуїтивне розуміння чи відчуття даної мети, обумовило формування низки завдань, про які буду говорити у наступних публікаціях за напрямками, що у даній статті тільки окреслю.

На сьогодні, Україна та її народ виборюють своє право на існування та вільне життя для кожного та кожної, а також для прийдешніх поколінь у війні, що має статус визвольної, проти агресора – Російської Федерації. Оскільки все ще залишаються запитання, щодо того, чому саме таке формулювання використане, зауважу.

Народ України є вільним у виборі своєї поведінки, реалізації прав і свобод людини і громадянина, вказаних у Конституції України у межах території, яку визначено та визнано державами Світу на підставі договорів, що ратифіковані та набрали чинності з моменту як Союз Радянських Соціалістичних Республік припинив своє існування, натомість на міжнародному просторі визнано та визначено правовий статус Незалежної, демократичної держави – України. Права і свободи людини та громадянина в Україні визначені Конституцією та гарантуються, тобто забезпечуються належним чином наявними інституціями, як у будь-якій демократичній країні, в тому числі гарантованим є право звернення до міжнародних інституцій у разі наявності відповідних (чітко визначених – нормативно встановлених) обставин з метою захисту своїх прав та свобод.

Жодних аргументів щодо правомірності введення військ іноземною державою на територію України, неможливо навести. Неможливо це зробити з відповідними посиланнями на приписи ратифікованих міжнародно-правових актів та доведенням (згідно передбаченої процедури – процес має назву доказування) обставин, які б вказували на допустимість таких варіантів поведінки.

Такі обговорення допускаються виключно із посиланням на політичну необхідність, у зв'язку із наведенням нічим не підтверджених припущень (що мають статус «здогадки», «політичного прогнозу», тощо) щодо можливого «задуму існування чи то формування загрози для – ... Варіанти щодо вказівки на конкретний предмет, якого власне стосується «загроза» обговорюються у інформаційному просторі РФ залежно від зміни сприйняття «споживачем» викривленої інформації, що розповсюджується через наявний ресурс. Такі ресурси, знову ж таки, чітко визначені політичним керівництвом РФ та є обмеженими. Приклади цього є загальновідомими, а оскільки їх дослідження не є завданням даної статті, не будуть наведені.

На сьогодні очевидним є необхідність визначення способів, у які Україна має шанс отримати статус «Члена ЄС». Такого статусу наша держава прагнула вже більше десятиліття і в процесі обговорення

конкретних кроків, вела тісний діалог за низкою напрямів. Так, у межах конкретно мого наукового пошуку кілька років став напрям – забезпечення протидії тінізації економіки, корупції, легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму. У процесі дослідження даної тематики вдалося встановити окремі проблеми досягнення низки завдань щодо вказаної мети і не тільки Україною, а й іншими країнами, що пов'язано із сукупністю факторів. В першу чергу, це в цілому загострення зовнішньополітичної ситуації та процесів глобалізації, які сприйняті окремими країнами, що мають відповідні ресурси, як можливість збільшення сфер впливу та по-суті їх перерозподілу, витиснення, зокрема, з ринків суб'єктів, які обмежені у застосуванні та розпорядженні зброєю, особливо – ядерною.

Розглядаючи проблематику протидії тінізації економіки та визначенні співвідношення даного явища із іншими – корупцією, легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванням тероризму, отримано низку висновків, які вказували на необхідність перегляду підходів як до власне визначення змісту даних понять, так і визначені ефективних засобів протидії їх поширенню. На сьогодні визначено взаємозв'язки таких явищ та різницю у заходах впливу, значенні для суспільства та його членів. Проте, варто визнати, що розробка загальнонаціональної комплексної програми протидії цим явищам в Україні ще тільки почалася.

Одним із важливих спільних характеристик даних явищ у аспекті ціннісному є у першу чергу, те, що протидія їх поширенню має досягати рівня, коли вони не становлять критичної загрози національній безпеці, а відповідно і безпеці ЄС. Відповідні їх показники обумовлюють показники ефективності заходів, що визначені та вжиті державами для досягнення такого стану. Україна, маючи прагнення набути статус кандидата на члени ЄС визначала види заходів, що могли забезпечити досягнення бажаного стану та не тільки стримання, а й зменшення поширення тінізації економіки, корупції, легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансування тероризму.

Проте, варто визнати, що ситуація, яка склалася на сьогодні, вимагає суттєвого перегляду як самої системи заходів, так і підходу до визначення їх пріоритетності та врахування результатів аналізу попереднього стану системи безпеки за даним напрямом, її проблем, що призвели до неефективності чи недостатньої ефективності.

Зрозуміло, що заходи адміністративної, судової та інших реформ в Україні були обмежені та їх реалізація уповільнена процесами окупації Криму та частини Донецької і Луганської областей з 2014 р. Думка міжнародних експертів щодо цих заходів та їх результативності наразі офіційно оприлюднені [Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union 16 June 2022 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en]. Вказаний документ містить як визнання здобутків, так і вказівку на недоліки, що мають бути усунуті для набуття статусу, який є

необхідним для буття України.

Думка міжнародних експертів у багатьох принципових підходах збігається із положенням національної правової доктрини. Вітчизняні науковці не одноразово наголошували на актуальності запровадження в діяльність суб'єктів публічної адміністрації заходів та засобів, що є ефективними в країнах ЄС. Обґрунтовувалися зміни до чинних нормативно-правових актів з метою приведення їх у відповідність стандартам права ЄС. Практичне ж запровадження даних змін було досить складним та довготривалим. Досить часто аргументом для уповільнення такої роботи була необхідність виваженості, мінімізації таких змін та врахування особливостей розвитку правових інститутів в Україні. Маємо визнати, що такі застереження інколи були пов'язані із об'єктивними обставинами, із пострадянським минулим і наявними за Радянських часів догматичними приписами. Щоб відступити від вказаних правових обмежень вже після створення Незалежної України науковцям України знадобився час, досить значні зусилля, спрямовані на подолання бажання «озирнутися назад», зважати у першу чергу, на досвід країн-сусідів, зокрема і РФ. За сучасних умов очевидним є визнання необхідності формування національної доктрини, що ґрунтується на загальноєвропейських принципах, що забезпечить гармонізацію національного законодавства, законодавства ЄС та країн-учасниць ЄС у стислі терміни.

Останні десять років у питаннях протидії тінізації економіки, легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, акцент був саме на проблемах розвитку інституту кримінальної відповідальності за порушення нормативних приписів щодо порядку ведення економічної діяльності, відповідальності суб'єктів, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства. Такі проблеми досить детально обговорювалися та прогрес у правовому регулюванні в Україні відзначався міжнародними фахівцями, уповноваженими експертами. Разом із тим, варті уваги питання заходів запобігання, превенції, показниками ефективності яких є реальне скорочення вказаних правопорушень та необхідності застосування заходів кримінальної відповідальності. Оскільки загальновідомо, що легше запобігти правопорушенню, ніж його припинити та відновити попередній стан об'єкту, якого це порушення стосувалося. Крім того, застосування заходів кримінальної відповідальності, як правило, призводить до призупинення чи припинення економічної активності суб'єкту – порушника. Таке призупинення чи припинення економічної активності має очевидні негативні наслідки.

Вважаю підвищення уваги на сьогодні заслугове питання превентивних заходів протидії правопорушенням у вказаній сфері та підвищення кількості осіб, залучених до реалізації таких заходів. Зокрема, у спосіб збільшення інформування населення про необхідність такої протидії, а відповідно про негативні наслідки даних явищ для кожного

члена суспільства. Забезпечення залучення об'єднань громадян, підготовки до взаємодії з органами публічної адміністрації, особливо місцевого самоврядування. Значення таких об'єднань та їх ефективність стали очевидними під час перших днів Війни в Україні і в подальшому. Громадяни та їх об'єднання повинні працювати спільно із публічною адміністрацією, але при цьому не перебирати на себе їх функції, у зв'язку із недостатньою ефективністю діяльності даних суб'єктів. Не можна залишити без уваги правове забезпечення вказаного напрямку. Напевно найбільш показовим у цьому питанні є те, що наразі в Україні залишається чинним Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 року, що є по своїй сутності Радянським, що систематично зазнає редагування шляхом внесення змін та доповнень до окремих статей. Такий підхід до спроби змінити частину без зміни цілого наразі не можна визнати вдалим, що вимагає об'єднання зусиль науковців та підготовки нормативного акта, що буде врегульовувати питання адміністративної відповідальності відповідно до вимог сучасності.

ТИМОШЕНКО Валерія,
аспірантка Запорізького національного університету

ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНІ СКЛАДОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ ДОКТРИНИ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Адміністративне судочинство є складовою частиною системи правосуддя, що здійснюється на основі Конституції та законів України. У свою чергу, джерелами адміністративного судочинства є нормативно-правові акти. Доктрина відіграє важливу роль у визначенні змісту нормативно-правових актів та їх тлумаченні, встановленні принципів та підходів до розв'язання правових проблем. Доктрина є системою наукових поглядів на питання адміністративного права, що базуються на наукових дослідженнях, аналізі законодавства, судової практики та інших джерелах. Отже, дослідження наведеної тематики є актаальним, а визначальним та основоположним при проведенні дослідження є розкриття сутності правових понять, що використовуються, їх ознак, з'ясування змісту норм законодавства, судової практики, визначення прогалін та шляхів їх усунення.

Проблематика джерел права розкрита в багатьох працях із загальної теорії держави і права та філософії права, це роботи: М. С. Кельмана, Л. А. Луць, Н. М. Пархоменко, О. Ф. Скакун, С. С. Сливки, Р. Б. Тополевського та ін. Дослідженням джерел адміністративного судочинства, підходів до їх розуміння, правозастосування присвятили свої роботи В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, В. В. Галуцько, І. П. Голосніченко, І. С. Гриценко, А. В. Журавльов, Н. Ю. Задирака, Л. В. Коваль, І. О. Картузова, Т. О.

Коломоець, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Константиї, Т. М. Кравцова, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Д. М. Лук'янець, Д. В. Лученко, Р. С. Мельник, Н. А. Мазаракі, С. М. Мойсак, С. О. Мосьондз, О. М. Ордіна, О. І. Остапенко, О. М. Пасенюк, С. Г. Стеценко, А. М. Школик та багато ін.

Першочергово при дослідженні джерел права необхідним є визначення та узагальнення підходів, як законодавчих, так і наукових, до поняття «джерело права». Визначення джерела права розглядають в широкому та вузькому розумінні. Вибір терміну «джерела права» приписують Тіту Лівію, який у своїй «історії» називає Закон XII Таблиць джерелом права. Джерела права як юридична категорія були предметом вивчення таких вчених як В. Д. Бабкін, В. С. Журавський, О. В. Зайчук, М. І. Козюбра, Л. А. Луць, Ю. М. Оборотов, Н. М. Оніщенко, Л. В. Петрова, П. М. Рабінович, О.Ф. Скакун, Р.Б. Тополевський. У вузькому розумінні під терміном «джерела права» зазвичай розуміють зовнішню форму та спосіб об'єктивізації правових норм [1, с. 11]. У широкому розумінні, джерела права є правосвідомістю, розглядається як сукупність поглядів та ідей, що виражають ставлення людей, соціальних груп, націй до права, законності, правосуддя, а також уявлення про те, що є правомірним і неправомірним [Там само].

Адміністративне судочинство, на відміну від більш теоретичного поняття «джерела права», є нормативно-визначеним, закріпленим у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) та достатньо опрацьованим з наукової точки зору. Поняття, закріплене в КАС України є досить лаконічним, проте досить чітко конкретизує його ознаки, серед яких: діяльність адміністративних судів, як спеціальної ланки судової системи, що здійснює розгляд конкретної категорії справ; процес і результат такої діяльності – розгляд і вирішення публічно-правових спорів переданих до таких судів [3].

Підходи до тлумачення поняття «доктрина» є багатоманітними. Деякі підходи кажуть про те, що доктрина розглядається як вчення, наукова чи філософська теорія, система, керівний принцип чи ідея [4, с. 128]. Водночас, погоджуємось з думкою дослідниці Ю. О. Легези, що правова доктрина, це досить широке поняття, що охоплює декілька ознак: вираженість в певній формі (статті, наукові праці, монографії тощо); визнані правовою спільнотою; сформовані з певною метою – обґрунтування правової реальності; відповідають вимогам суспільного запиту. Тобто, не всі праці правників є доктриною, а доктрину становить сукупність сталих положень та підходів, які використовуються в житті суспільства та котрі набули узагальнюючого значення.

Дослідивши складові теми, стає можливим викласти розуміння цілого визначення «доктрина як джерело адміністративного судочинства». Враховуючи, що доктрина – це система теоретичних положень, яка є результатом наукового дослідження та аналізу правових явищ і процесів, визначаючи в контексті цілісного представлення використання доктрини в адміністративному судочинстві, проаналізувавши ознаки окремих понять,

можна зробити висновок, що доктрина певним чином визначає основні принципи та підходи до тлумачення законодавства, які застосовуються судом під час розгляду спорів. Доктрина в адміністративному судочинстві - це сукупність наукових поглядів, що визначають основні принципи та правила в окремій галузі права. У контексті адміністративного судочинства доктрина визначає підходи до інтерпретації законодавства та забезпечення права на судовий захист у справах, пов'язаних з публічним адмініструванням.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Корольова Ю. В. Джерела права: багатоманітність наукового розуміння та єдність сутності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород, 2015. Вип. 31. Т. 1. С. 10–13.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 06.11.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>. (дата звернення: 15.03.2023).
3. Семеніхін І. В. Правова доктрина: поняття та особливості. *Державне будівництво та місцеве самоврядування. Трибуна молодого вченого*. Харків, 2009. Вип. 18. С. 127–139.

ТИМОШЕНКО Ярослав,
аспірант Запорізького національного університету

ПРИНЦИП ПОЛІТИЧНОЇ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ: ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ

Принцип політичної неупередженості набуває особливого значення в контексті забезпечення безпеки, стабільності публічного адміністрування в умовах сучасної ситуації в країні. Службовці повинні дотримуватись цього принципу, як і інших основоположних засад, закріплених у нормативних джерелах, для збереження довіри громадян до держави та її інституцій. Визначення основних понять та характеристик при дослідженні принципу політичної неупередженості в службовому праві є підґрунтям для проведення подальшого глибинного аналізу відповідної проблематики. Дослідження основних дефініцій допоможе визначити роль і місце відповідного принципу, обґрунтувати необхідність та важливість політичної неупередженості в діяльності суб'єктів публічного адміністрування як одного з елементів будь-якої демократичної системи, в тому числі, для розробки навчальних матеріалів у сфері службового права, механізмів контролю за дотриманням цього принципу.

Проблематика принципів права розкрита в багатьох працях із загальної теорії держави і права та філософії права, це роботи: М. С. Кельмана, Л. А. Луць, Н. М. Пархоменко, О. Ф. Скакун, С. С. Сливки, Р. Б.

Тополевського та ін. Питанням принципів саме у галузі адміністративного права присвячені праці В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Бевзенка, Л. Біли-Тіунової, П. Діхтієвського, С. Ківалова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Т. Губанової, А. Комзюка, О. Кузьменко, Д. Лученка, Р. Мельника, Д. Приймаченка, С. Стеценка, А. Шарої, Н. Писаренко та ін. 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.

При дослідженні будь-яких аспектів права вчені не оминають увагою принципи права, під якими зазвичай розуміють основоположні засади, підґрунтя. Водночас, варто зауважити на двох концепціях розуміння принципів права. Згідно з першою концепцією, що побудована на теорії позитивізму, принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства [1, с. 40]. Відповідно до другої концепції, яка бере початок від ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставлять до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [1, с. 40].

Н. С. Панова у своєму дослідженні визначає неупередженість як безсторонність, об'єктивність, нейтральність, справедливість, чесність тощо [2, с. 145]. Політика, на думку А. В. Мохонько, складає собою систему відносин між людьми та їх об'єднаннями з приводу влади [3, с. 60].

Щодо визначення «службове право», то єдиного підходу до поняття немає, водночас, наукові підходи все ж дозволяють виокремити головні ознаки: сутність предмета регулювання (відносини публічної служби) [4, с. 130]; формування окремої сфери життєдіяльності суспільства, задля забезпечення правового регулювання якої існує ціла сукупність норм, зосереджених у взаємопов'язаних інститутах (вступ на службу, підвищення професійної компетентності, заохочення, дисциплінарна відповідальність, припинення служби та ін.) [4, с. 135]; відсутність єдиного кодифікованого акта, специфічного методу регулювання (застосовуються методи адміністративного права), що у свою чергу, свідчить про те, що це інститут або підгалузь права (з огляду на місце службового права як елемента в правовій системі) [4, с. 135–136].

Щодо саме розуміння цілісного терміну «принцип політичної неупередженості в службовому праві», то варто згадати законодавчо наведений термін у ст. 4 Закону України «Про державну службу», хоча він і стосується лише окремого різновиду публічної служби – державної служби. Так, політична неупередженість як принцип державної служби становить «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» [5]. Звісно, наукові підходи до розуміння відповідного принципу у службовому праві є значно ширшими, наведення нормативно закріпленого визначення щодо саме державної служби не дає всебічного розуміння терміну, адже навіть розглядаючи окремо кожну складову стає зрозумілим, що є багатоманітні підходи та багатогранні ознаки.

Таким чином, принцип політичної неупередженості в службовому праві становить собою одну з основоположних засад, елемент правового статусу публічного службовця, спрямований на забезпечення ефективності та дієвості публічної служби, що являє собою недопущення будь-якого впливу політичних поглядів, ставлень та переконань під час виконання посадових обов'язків (при реалізації публічного інтересу службовцем). Так, принцип політичної неупередженості є важливим елементом демократичної системи та необхідним важелем для забезпечення рівності та справедливості публічного адміністрування, а його дотримання залежить від достатнього, всеохоплюючого та чіткого нормативного закріплення (що дозволяє належно застосовувати відповідні правила), професійної компетентності публічних службовців, а також, механізмів контролю за дотриманням цього принципу.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.
2. Панова Н. С. Політична неупередженість державного службовця як гарантія ефективності та стабільності державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород, 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 144–147.
3. Мохонько А. В. Право та політика як регулятори суспільних відносин // *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 59-62.
4. Коломоець Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. С. 131–140.
5. 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: 16.03.2023).

ФЕДЧИШИН Сергій,
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ПРОХОДЖЕННЯ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОЦЕДУРНОГО АНАЛІЗУ

Проходження дипломатичної служби пов'язується із реалізацією правового статусу посадових осіб дипломатичної служби та має певний часовий вимір: а) починається з дня, коли громадянин набуває правового статусу посадової особи дипломатичної служби (у разі вступу на службу вперше – з дня складення Присяги державного службовця, при повторному вступі – з дня призначення на посаду дипломатичної служби); б) припиняється у день звільнення з дипломатичної служби. Можна виділити низку підходів до розуміння проходження дипломатичної служби, у тому числі процедурний підхід, котрий дозволяє аналізувати проходження дипломатичної служби у розрізі службових процедур, які реалізуються за участю посадових осіб дипломатичної служби.

У літературі не існує єдиного підходу щодо виокремлення складових проходження державної служби. Одні вчені такими складовими називають частини, інші – стадії, етапи тощо. Окремі автори пишуть про «періодизацію державної служби» та її етапи. Наявність багатоманіття позицій є відображенням дискусійності проблематики процедурного аналізу проходження державної служби, в тому числі дипломатичної служби. З нашого погляду, процедурний підхід до розуміння проходження державної (як і дипломатичної) служби має пов'язуватись із визнанням найбільшими його складовими службових процедур, а останні вже, у свою чергу, структуруються за схемою «стадії – етапи – дії».

Службові процедури проходження дипломатичної служби мають такі ознаки: а) внутрішній характер – здійснюються в межах дипломатичної служби; б) відбуваються за участю посадової особи дипломатичної служби, яка перебуває у державно-службових відносинах; в) між учасниками процедур наявна внутрішньоорганізаційна підпорядкованість; г) пов'язуються із правовим статусом посадової особи дипломатичної служби, його реалізацією. Необхідність здійснення окремих процедур безпосередньо зумовлюється обов'язками та правами посадових осіб дипломатичної служби (наприклад, процедури просування по службі – правом на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання посадових обов'язків; процедура ротації – обов'язком посадових осіб дипломатичної служби брати участь у ротації в органах дипломатичної служби; процедура службового розслідування – правом на проведення службового розслідування на вимогу посадової особи дипломатичної служби з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри тощо); г) реалізація таких процедур спричиняє для посадової особи дипломатичної служби правові наслідки, які відображаються на її професійній діяльності; д) врегульовані нормами адміністративного права.

Особливістю службових процедур, які реалізуються під час

проходження дипломатичної служби, є їх багаточисельність та різноманітність. При цьому, на відміну від процедур вступу на дипломатичну службу, які реалізуються у послідовному порядку, для процедур проходження дипломатичної служби така суворона послідовність не характерна. Окремі службові процедури можуть здійснюватися неодноразово або взагалі бути нереалізованими за весь час проходження дипломатичної служби (як-то заохочувальна процедура та ін.). Натомість деякі службові процедури (організаційного характеру) здійснюються з певною циклічністю (процедура оцінювання результатів службової діяльності, процедура ротації та ін.). Набір процедур проходження дипломатичної служби залежить від ініціативи (поведінки) як посадової особи дипломатичної служби, так і керівника державної служби (суб'єкта призначення), а тому у різних посадових осіб він може відрізнятися. Проте, у будь-якому разі матимуть місце спільні складові – обов'язкові процедури (присвоєння дипломатичного рангу та ін.).

Службові процедури, які реалізуються під час проходження дипломатичної служби, з огляду на їх чисельність потребують класифікації. У літературі виділяються види адміністративних процедур проходження державної служби залежно від різних критеріїв (обов'язковості їх проведення, форми вираження, поширеності, суб'єкта ініціювання, рівня регулювання, правового результату та ін.) [Див.: 3, 4 та ін.]. Підходи до класифікації службових процедур пропонувалися вченими в умовах чинного на момент дослідження законодавства та у контексті того чи іншого виду державної служби. Загалом наведені критерії можуть бути використані і відносно проходження дипломатичної служби. Водночас, з огляду на те, що просування по службі традиційно вважається бажаним результатом проходження служби, важливим критерієм класифікації процедур проходження дипломатичної служби варто визначити їх зв'язок із просуванням по службі.

З урахуванням наведеного пропонуємо виділяти такі види процедур проходження дипломатичної служби:

1) *за зв'язком із просуванням по службі*. В умовах дії Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. просування по державній службі пов'язували із зайняттям більш високої посади та присвоєнням чергового рангу. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. у формально-юридичному сенсі можна говорити про єдиний шлях просування по службі – зайняття вищої посади державної служби: «просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону» (ст. 40) [1].

Водночас, у контексті проходження дипломатичної служби необхідно зважати й на спеціальні норми. У п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. передбачено, що для підвищення ефективності професійної діяльності та виходячи з інтересів дипломатичної служби посадові особи дипломатичної служби з

урахуванням їхньої професійної компетентності можуть бути переведені в системі органів дипломатичної служби в порядку просування по службі: шляхом зайняття вищої посади дипломатичної служби за результатами конкурсу відповідно до Закону «Про державну службу» або у порядку ротації [2]. Інакше кажучи, просування по дипломатичній службі відбувається шляхом участі: а) у процедурі зовнішнього конкурсу; б) у процедурі ротації (в її основі – процедура внутрішнього конкурсу). При цьому, участь у ротації не завжди зводиться до зайняття вищої посади дипломатичної служби, а може пов'язуватись також із зайняттям рівнозначної та навіть нижчої посади.

З цього випливає, що можна виділяти такі види процедур проходження дипломатичної служби: а) процедури, шляхом реалізації яких може здійснюватися просування по дипломатичній службі (процедура проведення конкурсу на зайняття посад дипломатичної служби у поєднанні із процедурою призначення на посаду; процедура ротації); б) процедури, реалізація яких не передбачає просування по дипломатичній службі (заохочувальна процедура та ін.);

2) *за обов'язковістю проведення*: а) обов'язкові процедури – проходження дипломатичної служби без яких є неможливим (присвоєння дипломатичного рангу – здійснюється після призначення особи на дипломатичну посаду, а в разі встановлення випробування – після його закінчення; оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби – здійснюється щорічно та ін.). Варто наголосити на умовності назви «обов'язкові процедури», адже за нетривалої служби іноді і вони можуть не здійснюватися (наприклад, у разі звільнення особи до закінчення строку випробування); б) факультативні процедури – їх реалізація під час проходження служби не є обов'язковою (заохочувальна процедура, процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності та ін.);

3) *за цільовим призначенням*: а) організаційні процедури – спрямовані на реалізацію позитивних завдань, що пов'язані із організацією проходження дипломатичної служби (процедура призначення на посаду дипломатичної служби, процедура присвоєння дипломатичного рангу, процедура стажування та ін.); б) юрисдикційні процедури – спрямовані на вирішення дисциплінарних справ та інших справ конфліктного характеру, пов'язаних із проходженням служби (процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності, процедура розгляду керівником державної служби скарг посадових осіб дипломатичної служби щодо порушення їх прав або створення перешкод у їх реалізації та ін.).

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
2. Про дипломатичну службу : Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 50. Ст. 1747.

3. Кікінчук В. Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ: сутність та види. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. Вип. 4 (47). С. 238–245.

4. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2010. 21 с.

ЧАЛАБІЄВА Маріям,
*кандидатка юридичних наук,
наукова співробітниця НДІ ДБМС НАПрН України*

ЗАХИСТ ЦИФРОВИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ЕВОЛЮЦІЇ ДОКТРИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Розвиток доктрини адміністративного права включає в себе низку аспектів, що пов'язані з концепцією цифрових прав людини. Нині вони застосовуються в онлайн-середовищі і загалом регулюють відносини у цифровій сфері. Природно, що зі збільшенням впливу технологій на буденне життя людей, автоматично зростає потреба нормативно врегулювати цей сегмент правовідносин.

Вбачаючи вищевикладене, можна зробити висновок, що ключовим аспектом еволюції доктрини адміністративного права є захист цифрових прав громадян.

Не менш важливою видається сучасна адаптація норм адміністративного права до цифрової реальності. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій забезпечив новітні електронні способи здійснення адміністративних процедур, спростив перебіг комунікації «держава-громадяни» та покращив порядок надання адміністративних послуг. Наприклад, поява електронного підпису, державних платформ для надання послуг, електронних форм документів.

Слід акцентувати увагу на появі нових адміністративних процедур та інструментів, які ефективно працюють вже сьогодні. Мова про елементи електронного урядування, цифрові бази даних, залучення штучного інтелекту та механізмів автоматизованої системи управління.

Дискусійним залишається питання щодо збору, збереження та використання цифрової інформації державними органами влади. Є низка ризиків та небезпек, що пов'язані з безпекою персональних даних та етичністю використання цієї інформації.

Вважаю за доцільне звернути увагу на необхідність перегляду існуючих адміністративних процедур у напрямку автоматизації. Сьогодні вже функціонують електронні системи та державні платформи, які суттєво спрощують численні процеси, наприклад, сплата податків чи отримання довідок з реєстрів. Платформа «Дія. Державні послуги онлайн» пропонує

близько ста різноманітних адміністративних послуг у цифровому форматі.

Тому принципи електронного урядування та цифрового адміністрування потребують включення до нинішньої доктрини адміністративного права з метою подальшої підтримки цифрового розвитку адміністративної реформи.

Таким чином, еволюція доктрини адміністративного права включає розвиток питань, які напряду пов'язані з цифровими правами, та потребують вирішення й адаптації згідно цифрової реальності та сучасних потреб.

У зв'язку зі світовою цифровізацією, на сьогодні інформаційно-комунікаційні технології мають вагомий вплив на суспільство, а лідери думок керують громадськістю. Задля забезпечення ефективного захисту цифрових прав людини в межах адміністративного права слід звернути увагу на наступні питання:

– нормативно-правове врегулювання – цифрова епоха з кожним днем еволюціонує, демонструючи нові інформаційні досягнення. Законодавче врегулювання має бути гнучким та оперативно реагувати на практичні потреби суспільства;

– міжнародне співробітництво та уніфікація законодавства – створення єдиних стандартів суттєво мінімізує суб'єктивність оцінки спірних питань у цифровій сфері;

– судові прецеденти – винесення судових рішень у питаннях захисту цифрових прав людини – це альтернативний шлях врегулювання питань в однорідних цифрових правовідносинах;

– створення спеціалізованих державних органів – Міністерство цифрової трансформації відповідає за розробку політик та нормативних актів у цифровій сфері. Але існує потреба у створенні додаткових консультативних органів для уряду та парламенту, які будуть здійснювати профільні дослідження, аналізуючи світові цифрові тренди;

– популяризація цифрової освіченості серед населення – цей аспект не тільки сприяє підвищенню загального рівня цифрової обізнаності, а й забезпечить свідоме та безпечне користування технологіями згідно основ кібергігієни. Важливо не тільки навчити громадян користуватися Інтернет мережею, але й попередити їх про можливі небезпеки чи ризики.

Усі розглянуті аспекти сприяють позитивному ходу еволюції доктрини адміністративного права в контексті цифрового розуміння прав людини і громадянина. Тому важливо постійно вдосконалювати нормативно-правову базу відповідно до потреб не тільки юридичної теорії, але й згідно з практичними вимогами сьогодення.

ЧЕЧЕНКО Катерина,
здобувачка третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти,
Запорізького національного університет

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК СКЛАДОВОГО ЕЛЕМЕНТА ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ В ПРОЦЕСІ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Становлення морально-етичної цінності доброчесність як принципу вітчизняної державної служби розпочалося ще на початку 1990-х років та продовжується до сих пір. Такий досить тривалий процес трансформаційних змін обумовлюється багатьма державотворчими та нормотворчими змінами у службових правовідносинах в Україні, зокрема, з огляду на поступові євроінтеграційні процеси Української держави, які наразі продовжують набувати вагомості актуальності, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні. Воєнні дії в нашій державі внаслідок збройної агресії РФ зумовили внесення відповідних змін у національну нормотворчу та правозастосовну діяльність, що зумовлює державу створювати новітні ефективні стратегії та механізми забезпечення належного врядування.

Одним із першочергових завдань в Україні відповідно до «Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки» (далі – Програма), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220, визнається досягнення значного прогресу в запобіганні та протидії корупції, забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, а також належного процесу післявоєнного відновлення України [1]. У Програмі вказується, що її виконання сприятиме подальшій роботі щодо набуття Україною членства в ЄС, Північноатлантичному Альянсі (НАТО) та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Дана Програма спрямована на розв'язання низки проблемних питань, які вже визначені у Антикорупційній стратегії на 2021—2025 роки (далі – Антикорупційна стратегія), затвердженій Законом України від 20.06.2022 р. № 2322-IX «Про засади державної антикорупційної політики на 2021 – 2025 роки».

Забезпечення у державі принципу доброчесності державної служби визначається одним із напрямів антикорупційної політики України, що обумовлюється певними проблемними питаннями визначеними у Програмі. В першу чергу зазначається, що корупційні практики на побутовому рівні є усталеною нормою поведінки і не сприймаються як порушення моральних чи правових норм, оскільки з боку населення відсутній стійкий запит (вимога) до публічних осіб щодо дотримання ними визначених правил етичної поведінки та доброчесності [1]. Така проблема пояснюється відсутністю в Україні повної довіри до держави та державних установ з боку громадян. Дійсно, тривале формування недовіри до уряду та державних реформаційних процесів чинить перешкоди у розбудові новітніх антикорупційних механізмів. Поширення т.з. побутової корупції знецінює формування доброчесного кадрового складу урядових інституцій, нерідко через «впевненість» громадян у тотальній

корумпованості представників публічного сектору. Зневага законних та прозорих механізмів надання певних державних послуг або вирішення правових питань через їх іноді надмірну тривалість та складність зумовлює пошук та використання «швидких» та відносно «простіших» методів отримання бажаного результату. Також Програма вказує на формування у громадян враження про неспроможність досягнення мети антикорупційної реформи через відсутність значної кількості обвинувальних вироків у відношенні високо посадовців (або їх недостатній публічний розголос), особливо у вигляді позбавлення волі. Надзвичайно важливою причиною є також несформована культура належної відкритості та прозорості діяльності публічних інституцій.

Цілком очевидним вбачається факт невіри громадян України у наявності функціонуванні державної служби з дотримання правових принципів, здебільшого доброчесності. Насправді, це пояснюється відсутністю розуміння багатьох верств населення у чому саме полягає доброчесність державних службовців. Непоодинокими є випадки наявності у громадян хибного уявлення про недоброчесність службовців через наявність певних правил, обмежень, заборон, які так би мовити «перешкоджають» отриманню населенням тих видів державних послуг, які вони бажають реалізувати якомога скоріше, уникаючи зайвого клопоту та оминаючи ситуації, які правомірно або прямо забороняють вчинювати певні дії або опосередковано унеможливають їх здійснення.

Програмою передбачено низку заходів щодо реалізації доброчесності публічної (державної) служби, основними серед яких слід виокремити:

1) формування цілісної системи навчання з антикорупційної тематики (запобігання корупції, стандарти доброчесної та етичної поведінки) для публічних службовців (розроблення тематичних курсів, присвячених антикорупційному законодавству та стандартам доброчесної та етичної поведінки для різних груп публічних службовців (державні службовці, працівники органів місцевого самоврядування, судді, працівники правоохоронних органів, депутати);

2) розроблення типової загальної професійної (сертифікатної) програми підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з антикорупційної тематики (запобігання корупції, стандарти доброчесної та етичної поведінки), що включає проведення на регулярній основі інформаційно-просвітницької діяльності, яка поширює стратегії доброчесної поведінки та нетерпимість до корупції; розроблення та розповсюдження інформаційно-просвітницьких матеріалів, присвячених поширенню стратегій доброчесної поведінки, функціонуванню державних органів влади та місцевого самоврядування, ролі верховенства права у розбудові демократії тощо;

3) проведення на регулярній основі інформаційно-просвітницької діяльності, спрямованої на формування обізнаності громадян щодо стандартів доброчесної та етичної поведінки публічних службовців, що полягає у розроблені та розповсюджені інформаційно-просвітницьких

матеріалів, які роз'яснюють систему функціонування публічної служби, гарантовані Конституцією та законами України права і свободи людини та громадянина [1] та ін.

За підсумками проведених заходів спрямованих на антикорупційну політику згідно Програми, зокрема щодо реалізації принципу добросовісності очікуються наступні стратегічні результати:

– зниження загального рівня толерування корупції в Україні завдяки вжиттю 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 для його перебування на посаді, а також завдяки утвердженню в суспільстві культури верховенства права, атмосфери добросовісності та нетерпимості до корупції, у тому числі засобами соціальної реклами;

– підвищення рівня обізнаності громадян, які усвідомлюють важливість стандартів добросовісної та етичної поведінки публічних службовців завдяки активному та системному проведенню інформаційно-просвітницьких і навчально-методичних заходів, інтегрованих у формальну та неформальну освіту [1].

Незважаючи на дію воєнного стану у державі, досягнення мети Програми є надзвичайно важливим, особливо враховуючи нагальність вдосконалення системи публічно-владних інституцій та публічного адміністрування загалом, шляхом реалізації утвердження культури добросовісності та поваги до верховенства права як одної із фундаментальних засад для подальшого належного процесу післявоєнного відновлення України.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220.
URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-derzhavnoi-antikoruptsiinoi-prohramy-na-20232025-t40323>.

ШАРАЯ Анна,
*докторка юридичних наук, доцентка,
професорка кафедри конституційного
та адміністративного права
Запорізького національного університету*

ДИСТАНЦІЙНИЙ РОЗГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ЯК ГАРАНТІЯ БЕЗПЕКИ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА СУДДІ

В умовах реформаційних процесів відбувається удосконалення
Еволюція доктрини адміністративного права в Україні 17 березня 2023 р.

правового регулювання та організаційного забезпечення різних сфер суспільних відносин в Україні. Загальнодержавна політика діджиталізації та цифрової трансформації спрямована на позитивні зрушення у взаємовідносинах публічних і приватних осіб, оптимізацію публічно-правових процесів, мінімізацію витрат ресурсів та спрощення доступу до електронних та адміністративних послуг. Адміністративне судочинство також є об'єктом впливу процесів цифрової трансформації. Кодексом адміністративного судочинства України (КАС України) [1] визначено засади функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (яка забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції); особливості щодо вручення повістки шляхом надсилання її на офіційну електронну адресу; правила автоматизованого розподілу судових справ між суддями; можливість подавати до суду документи в електронній формі; участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції тощо. Тобто можна відзначити позитивні зрушення у напрямку оптимізації судового процесу з урахуванням норм чинного законодавства та практики його застосування. Однак існують об'єктивні чинники, які актуалізують питання не лише запровадження цифрових технологій по відношенню до адміністративного судочинства, а й можливості дистанційного розгляду справ та віддаленої участі у процесі всіх учасників адміністративного судочинства та безпосередньо судді.

Встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 зумовило необхідність розробки дієвих форм взаємодії осіб, які б убезпечували їх життя і здоров'я, сприяли ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби. Проте нинішні умови, пов'язані із введенням 24.02.2022 р. воєнного стану у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, вимагають відповідних реформаційних процесів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ з погляду гарантій безпеки для учасників судового процесу та суддів. Війна вплинула на функціонування всіх сфер життя українського суспільства, у тому числі і на можливість захисту своїх прав і свобод за допомогою інструментів правосуддя. Судовий розгляд справ у режимі відеоконференції дещо спрощує процес реалізації права на судових захист учасників, які не мають фізичної можливості бути присутніми у судовому засіданні. Однак це є лише фрагментарним вирішенням проблеми. В умовах воєнного стану існує загроза для життя і здоров'я суддів, їх помічників, секретарів судового засідання, які перебувають у залах судових засідань, у той же час, оголошення повітряної тривоги, проблеми з електропостачанням також перешкоджають нормальній роботі. Тому запровадження дистанційного правосуддя в умовах воєнного стану (із можливістю віддаленої участі для всіх суб'єктів процесу) в межах

адміністративного судочинства є нагальною потребою, яка вимагає ефективного врегулювання.

На цьому акцентують увагу і суб'єкти законодавчої ініціативи. Зокрема, зареєстровано Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо цифровізації судочинства та удосконалення наказного провадження у цивільному судочинстві № 9090 від 10.03.2023 р. [2], мета якого, відповідно до пояснювальної записки, полягає у «запровадженні дієвих механізмів здійснення судочинства дистанційно в умовах воєнного чи надзвичайного часу, зокрема, шляхом запровадження можливості здійснення судочинства в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням суддею власних технічних засобів в порядку, визначеному процесуальним законом; закріплення можливості свідка, перекладача, спеціаліста, експерта, секретаря судового засідання брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду, приведення у такому засіданні до присяги свідка, перекладача, експерта, фіксування судового засідання в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду технічними засобами; ухвалення судових рішень з використанням електронного підпису без складання їх у паперовій формі, запровадження можливості проведення зборів кредиторів у справах про банкрутство (неплатоспроможність) в режимі відеоконференції, а також спрощення порядку та скорочення строку розгляду справ щодо стягнення заборгованості за договором (іншим, ніж про надання житлово-комунальних послуг, електронних комунікаційних послуг, послуг телебачення та радіомовлення), укладеним у письмовій (в тому числі електронній) формі, якщо сума вимоги не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб» [2]. У зазначеному законопроекті запропоновано внесення змін до КАС України, зокрема щодо регламентації окремих принципів адміністративного судочинства (гласності судового процесу, відкритості інформації щодо справи); дистанційної участі експерта; проведення судового засідання в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів в умовах воєнного чи надзвичайного стану, в разі виникнення обставин, які зумовлюють загрозу життю, здоров'ю та безпеці судді; порядку допиту свідків тощо.

Варто взяти до уваги і положення іншого документу – Проекту Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України щодо особливостей роботи судів та суддів під час дії воєнного чи надзвичайного стану № 9151 від 28.03.2023 р. [3]. В обґрунтуванні прийняття відповідного нормативно-правового акта йдеться: «враховуючи, що у значній кількості регіонів ведуться бойові дії і місцезнаходження будівель суду знаходяться у небезпечній близькості до районів бойових дій, а також те, що Україна зазнає активних бомбардувань з боку російської федерації, існують вагомні об'єктивні причини для того, щоб судді, секретарі судів, адвокати та інші сторони діяли не з приміщень

судових засідань, а скоріше з віртуальної, розосередженої зали судових засідань. Загалом, це не суперечить Європейській конвенції з прав людини і це стало звичайною практикою, особливо під час пандемії в низці держав членів Ради Європи, і ця практика застосовується й надалі. А тому нагальним є вирішення питання, щоб не лише сторони або їхні законні представники, а й судді та секретарі суду мали можливість брати участь у слуханні справи дистанційно. У такий спосіб з'явиться можливість провести слухання, яке в іншому випадку могло б не відбутися. Очевидно, що це в нинішніх складних умовах дозволить не зупиняти, не відкладати судові провадження, а зробити їх безпечнішими, більш зручними і швидшими» [3]. У зазначеному проекті передбачено внесення змін до КАС України, зокрема щодо встановлення особливостей режиму роботи судів та суддів під час дії воєнного чи надзвичайного стану, які полягають у можливості участі суддів та/або секретаря судового засідання у судовому засіданні дистанційно у режимі відеоконференції, в тому числі поза межами зали судових засідань, приміщення суду із застосуванням власних технічних засобів, особливості дистанційного виготовлення та підписання судових рішень та процесуальних документів, в тому числі кваліфікованим електронним підписом без складання їх паперового оригіналу, особливості проведення судових засідань в приміщенні суду, особливості приймання документів судом тощо.

Таким чином, слід підтримати законодавчу ініціативу щодо розширення можливостей для дистанційного правосуддя в межах адміністративного судочинства та відзначити позитивні наслідки від таких новацій через наявність низки переваг: 1) створення умов для забезпечення безпеки учасників адміністративного судочинства та суддів в умовах воєнного чи надзвичайного стану; 2) зменшення навантаження на судову систему через розширення можливостей для проведення судових засідань віддалено; 3) підвищення зручності, мобільності, комфортності та швидкості системи правосуддя; 4) збільшення ефективності використання робочого часу судді в умовах великого навантаження; 5) зниження витрат ресурсів (часових, матеріальних, особистих); 6) спрощення доступу до реалізації та захисту прав осіб, встановлення дієвих механізмів здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного часу тощо. Проте, в той же час, варто враховувати і виникнення можливих складнощів у процесі реалізації таких законопроектних ініціатив (організаційні, технічні проблеми; вимоги до захисту інформації, персональних даних; необхідність встановлення і підтвердження особи-учасника; недопущення зловживань і порушень прав і свобод осіб та ін.).

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35, / 35-36, 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо

цифровізації судочинства та удосконалення наказного провадження у цивільному судочинстві : проект Закону № 9090 від 10.03.2023 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=75745.

3. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України щодо особливостей роботи судів та суддів під час дії воєнного чи надзвичайного стану : проект Закону № 9151 від 28.03.2023 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=75854.

ШКОЛИК Андрій,
*доктор юридичних наук, професор,
Львівський національний університет
імені Івана Франка*

УЗГОДЖЕННЯ ІСНУЮЧИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ ІЗ НОРМАМИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

Ухвалення Парламентом та підписання Президентом у червні минулого року Закону України «Про адміністративну процедуру» безсумнівно стало важливим кроком на шляху до якісного правового забезпечення діяльності численних адміністративних органів нашої країни. При тому варто пригадати, що у «Прикінцевих та перехідних положеннях» було зобов'язано Кабінет Міністрів України «протягом 12 місяців подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом» [1].

Реалізація такого зобов'язання Уряду України технічно є неабияким викликом з огляду на достатньо великий обсяг необхідної нормопроєктувальної роботи. Як зазначають експерти проекту Європейського Союзу EU4PAR, близько 400 законів треба переглянути на відповідність Закону «Про адміністративну процедуру», але при тому лише 135 з них потребуватимуть змін і доповнень. Серед них – такі важливі акти як Податковий, Митний, Земельний кодекси, Кодекс цивільного захисту населення, а також низка інших [2]. До названих кодифікованих актів обов'язково додаймо Кодекс України про адміністративні правопорушення, що також регулює адміністративну процедуру в частині порядку прийняття постанов про накладення адміністративних стягнень. Такі постанови необхідно розглядати як є класичні адміністративні актами, однак лише у випадках їх ухвалення не судовими, а уповноваженими адміністративними органами. При тому також пригадаємо, що згаданий Кодекс України про адміністративні правопорушення залишається одним із кількох кодифікованих законодавчих актів, які не було викладено у новій редакції з часу проголошення незалежності, при тому цей Кодекс постійно зазнавав

несистемних змін часткового характеру.

Згадані 12 місяців для розробки законопроектів щодо приведення різноманітних законодавчих актів у відповідність із Законом «Про адміністративну процедуру» уже ближчим часом завершаються. Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, цілий ряд інших міністерств та незалежні експерти останніми місяцями активізували роботу в цьому напрямі. Однак повне, ба більше - якісне виконання поставленого Верховною Радою України нормопроєктувального завдання, за яким повинна наступити активна робота самого Парламенту щодо узгодження численних законодавчих актів із вимогами та положеннями Закону «Про адміністративну процедуру» до кінця 2023 року, оцінюємо як ціль, що буде досягнута лише частково.

Така наша теза зумовлена кількома чинниками, як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

По-перше, обсяг необхідних змін до законодавчих, не кажучи вже про підзаконні нормативно-правові акти є справді значним. Протягом понад тридцяти років незалежності в Україні було ухвалено сотні не лише спеціальних (щодо правового забезпечення окремих сфер публічного адміністрування), але й загальних (рамкових) законодавчих актів, які більшою або ж меншою мірою регулюють адміністративну процедуру, лише частково «не дотягують» до сучасних європейських стандартів доброго адміністрування [3] і мають усталену практику застосування. Для прикладу назвемо тут Закон України «Про основи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає достатні позитивні для бізнесу правила проведення планових та позапланових перевірок, які переважно завершуються прийняттям адміністративних актів. У цьому ж контексті, вище викладена згадка та особлива увага до Кодексу України про адміністративні правопорушення не є випадковою, адже цей законодавчий акт стосується урегулювання адміністративної процедури для переважної більшості сфер публічного адміністрування, тобто, також є загальним, хоча й із певними застереженнями.

По-друге, відновлюються намагання окремих структур публічної влади віднести свою сферу публічного адміністрування або ж діяльність певного адміністративного органу до прямих винятків, на які новий Закон «Про адміністративну процедуру» не поширюється взагалі. Подібні намагання спостерігались протягом минулих двадцяти років практично на усіх етапах розробки Адміністративно-процедурного кодексу, згодом перейменованого у відповідний Закон. Фактично основним обґрунтуванням таких спроб було і здебільшого залишається твердження про достатню якість правового забезпечення в актах спеціального законодавства, що регулюють ту чи іншу сферу публічного адміністрування. На нашу ж думку, глибинною причиною такого підходу виступає існуючий консерватизм у правозастосуванні, що полягає у призвичаєнні публічних службовців багатьох адміністративних органів до вже усталених «правил гри» та пов'язаною із таким призвичаєнням

відсутністю бажання їх змінювати.

Однак, якщо ми хочемо цивілізувати вітчизняну публічну адміністрацію та наблизити її до реалізації вивірених багаторічною практикою стандартів діяльності Ради Європи, Європейського Союзу та окремих розвинутих держав – істотних змін не уникнути. З огляду на це, уже наявну та прогнозовану найближчими місяцями активність окремих представників публічної влади, спрямовану на повне вилучення із дії Закону «Про адміністративну процедуру» таких надважливих сфер як податкова чи митна, - варто розглядати як шлях до нівелювання розпочатого еволюційного розвитку правовідносин між громадянами, бізнесом та державою у зазначених та інших сферах публічного адміністрування. І це при тому, що ухвалена минулого року редакція нашого загального Закону «Про адміністративну процедуру» фактично є дуже компромісною. Адже у ній по суті закріплено субсидіарну роль цього Закону та достатньо широку дискрецію суб'єктів правотворення для можливостей юридичного закріплення особливих правових підходів у спеціальних законодавчих актах.

По-третє, далеко не завжди наявний зв'язок між науковими дослідженнями і нормопроектувальною та правотворчою діяльністю. В контексті адміністративно-процедурного права і законодавства з'являється щораз більше публікацій та спеціалізованих періодичних видань [4], однак врахування позицій науковців політиками та іншими залученими до правотворення особами загалом залишається на достатньо низькому рівні. Доктрина адміністративної процедури є відверто новою для кількох поколінь українських юристів, що готувались без її глибокого вивчення і розуміння. Як наслідок, частина політичних діячів до цього часу не надто розуміє цілей та сутності змін, запроваджуваних у зв'язку із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» і це об'єктивно впливає на нормотворчу діяльність.

Незважаючи на наведені фактори, завданням на сьогодні є максимальна концентрація усіх суб'єктів, залучених до розробки та прийняття нормативно-правових актів, до активної роботи з узгодження існуючих законодавчих актів із нормами Закону України «Про адміністративну процедуру». Іншого шляху в нас просто немає, а згаяні попередніми десятиліттями можливості формування ефективного та відповідного сучасним світовим та загальноєвропейським стандартам адміністративно-процедурного законодавства необхідно надолужувати максимально швидко та незважаючи на об'єктивні труднощі воєнного часу.

При тому, вказана оперативність нормотворчої діяльності не повинна означати формальних підходів до відповідних розробок з метою виключно звітності перед державами-партнерами, у першу чергу – з Європейського Союзу. З іншого боку, не мала б страждати і якість правового регулювання, адже її зниження буде означати як проблеми в практичному

правозастосуванні, так і майбутню додаткову роботу для вітчизняного законодавця.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

2. 289 днів до запровадження: як міністерства і державні органи готуються до впровадження адмінпроцедури. URL: <https://par.in.ua/information/publications/208>.

3. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration / The Committee of Ministers of the Council of Europe. URL: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>.

4. Див., напр., Спецвипуск науково-практичного журналу «Адміністративне право і процес», присвячений Закону України «Про адміністративну процедуру». 2022. № 4 (39). URL: <http://applaw.net/index.php/arkhiv-nomeriv/4-39-2022>.

ШТЕФЮК Олександр,
*аспірант кафедри публічного права
юридичного факультету
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Аспекти діяльності органів місцевого самоврядування закріплені в багатьох нормативно-правових актах України. Цими актами визначені основні принципи місцевого самоврядування, система місцевого самоврядування, повноваження та обов'язки органів місцевого самоврядування, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування, відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо. Але, на сьогоднішній день, у зв'язку із збройною агресією російської федерації у Донецькій та Луганській областях, окупації Автономної Республіки Крим з 2014 р. та повномасштабним вторгненням російської федерації на територію України від 24 лютого 2022 р. існує необхідність у визначенні правових аспектів діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Саме через це особливо важливого значення набуває аналіз нормативно-правових актів, які регулюють місцеве самоврядування в Україні.

Як вказують І. В. Ковбас і С. Б. Боднар, «повноваження органів місцевого самоврядування в Україні врегульовано великою кількістю нормативно-правових актів, які визначають поняття, зміст та обсяг власних (самоврядних) чи делегованих повноважень щодо реалізації

функцій органів місцевого самоврядування у тій чи іншій сфері суспільного життя» [1, с. 54].

Перш за все, слід вказати, що засади місцевого самоврядування напряду закріплені Конституцією України та гарантуються на рівні конституційних принципів. Зокрема, це ст. 7 Конституції України та положення про місцеве самоврядування, що визначені в окремому розділі XI Конституції України у статтях 140–146 [2]. Як бачимо, Конституція України прямо визначає конституційні гарантії місцевого самоврядування в Україні та створює простір для закріплення правових аспектів діяльності місцевого самоврядування в інших нормативно-правових актах.

Наступним, одним із найважливіших нормативно-правових актів місцевого самоврядування є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон). Ним визначено принципи місцевого самоврядування, система місцевого самоврядування, повноваження та обов'язки органів місцевого самоврядування, матеріальна і фінансова основ місцевого самоврядування, відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо.

На випадок введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні, саме у вищезазначеному Законі передбачені положення місцевого самоврядування під час воєнного стану. У ст. 21 Закону з цього приводу зазначено, що обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Також, п.п. 13 п. а ч. 1 ст. 36-1 Закону визначено, що до власних повноважень віддання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від наслідків надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій.

Ще одним важливим правовим аспектом, зазначеним в п. 3 ч. 1 ст. 78 та ч. 2 ст. 79 Закону є дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті, районної обласної ради та їхніх голів у випадку передбаченого законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану» [3].

Як бачимо, законодавцем було передбачено можливість введення воєнного стану та наслідків, які виникають під час його введення. Законом також передбачено обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування на користь військово-цивільних адміністрацій. Перейдемо безпосередньо до аналізу Законів України «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про правовий режим воєнного стану».

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» визначені поняття військово-цивільних адміністрацій району, області, якими є тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені в цьому Законі. У ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» вказується, що

військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України. У день набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження: обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення військово-цивільної адміністрації області; районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення військово-цивільної адміністрації району [4].

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» також регулюються засади створення військових адміністрацій. У п. 3 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» вказано, що в Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються завдання органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів режиму воєнного стану. Безпосередньо в Указі Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» постановлено обласним, Київській міській державній адміністрації, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [5; 6].

Під час воєнного стану була розширена компетенція сільських, селищних, міських голів на час дії воєнного стану відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», насамперед надано право одноособових повноважень з прийняття рішень стосовно: звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій; демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей тощо.

Також вищезазначеним законом змінено умови створення, порядок і строк здійснення військовою адміністрацією населеного пункту повноважень місцевого самоврядування, серед яких: умова створення військової адміністрації населеного пункту якою є нездійснення сільськими, селищними, міськими радами та/або їх виконавчими органами, та/або сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень; створення військової адміністрації населеного пункту лише в межах території територіальних громад; призначення начальником військової адміністрації населеного пункту сільського, селищного, міського голови; строк дії військової адміністрації населеного пункту не довше періоду дії військового стану і 30 днів після нього [7].

Отже, на сьогоднішній день, ми маємо наступну ситуацію, органи місцевого самоврядування продовжують свою роботу, але більшість

повноважень по управлінню територіальними громадами закріплено за військово-цивільними адміністраціями. Органи місцевого самоврядування активно співпрацюють з військовими командуваннями та військово-цивільними адміністраціями. Було налагоджено механізми економічної підтримки Збройних Сил України, підтримується бізнес, проводиться евакуація цивільного населення, забезпечуються права внутрішньо переміщених осіб, відбудовуються території. Особливо важке цивільне становище наразі спостерігається на тимчасово окупованих територіях та територіях ведення бойових дій Харківської, Луганської, Донецької, Запорізької, Херсонської, Миколаївської областей.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Ковбас І. В., Боднар С. Б. Деякі проблеми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. Чернівці, 2016. С. 52–55.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 31.03.2023. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. Дата оновлення: 20.03.2022. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення: 31.03.2023. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
6. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. Дата оновлення: 14.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 21.04.2023).
7. 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. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 22.04.2023).

ЯЇЦЬКА Дар'я,
аспірантка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

УМОВИ ЕФЕКТИВНОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРАКТИКА ОЕСД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Для держави, яка прагне розвитку своєї демократії, питання налагодження ефективних механізмів участі громадян у публічному управлінні завжди буде одним із першочергових. Наслідки повномасштабного вторгнення РФ на територію незалежної України від 24.02.2022 р., яке триває дотепер, вкотре підкреслили визначальну важливість впливу громадян держави на формування та реалізацію її політики. Існування формальних механізмів громадської участі в управлінні без реального забезпечення права на участь означає, що держава є демократичною лише формально. Необхідно розуміти, що функціонування форм деліберативної (дорадчої) демократії (зокрема, залучення обраних представників суспільства до обговорення та прийняття управлінських рішень, які володіють певними знаннями, мають досвід у конкретній галузі, досягли відповідного віку тощо) замало для того, щоб говорити про прозоре, відкрите та якісне публічне управління. Сьогодні для України, як ніколи раніше, актуальними є питання розширення сфери громадського впливу на процес управління державою, належного законодавчого та практичного забезпечення ефективної громадської участі в ньому.

Досягнення поставленої мети вимагає поглибленого вивчення та впровадження міжнародних стандартів участі громадян у публічному управлінні. Багаторічна практика адаптації законодавства України до права ЄС показала, що сліпе запозичення правових норм без розуміння практичної складової, тобто того, як вони працюватимуть в умовах розвитку нашої держави, і що треба зробити, аби вони працювали ефективно, призводить до ситуації, коли норми законодавства або залишаються «мертвими», або застосовуються в неналежний спосіб. Тільки шляхом ґрунтовного аналізу досвіду зарубіжних держав, рекомендацій міжнародних організацій, позитивних прикладів функціонування механізмів громадської участі в публічному управлінні, співставлення з національною практикою, що склалася, визначення напрямів удосконалення чинних та поетапного впровадження нових форм участі громадян дозволять Україні зробити великі кроки на шляху до розвиненої демократії участі.

У межах цього дослідження будуть наведені та проаналізовані з огляду на можливість їхнього наслідування національною правовою системою засади ефективної участі громадян у прийнятті публічних рішень, розроблені Організацією економічної співпраці та розвитку (далі - OECD). OECD – міжнародна організація, створена у 1948 році, яка опікується питаннями напрацювання стандартів та рекомендацій щодо вдосконалення державних політик у всіх сферах та, в тому числі, взаємодії органів публічної влади з громадськістю. До її складу входить 38 держав-членів. 05 липня 2022 року Україна подала заявку на вступ до OECD.

Провівши компаративний аналіз численних практик залучення громадян до вирішення управлінських завдань у 2020 р., OECD створила посібник «Новітня громадська участь та нові демократичні інституції», в

якому висвітлила принципи гарної практики залучення громадян до прийняття публічних рішень, моделі дорадчих процесів у державах, навела нові погляди на демократичні інституції, а також акумулювала пропозиції та рекомендації щодо посилення ролі громадськості в публічному управлінні.

Зосередимо увагу на окреслених ОЕСД принципах (умовах) ефективної взаємодії органів публічної влади з громадянами у процесі прийняття управлінських рішень.

1. *Мета*. Має бути визначене конкретне завдання, яке за змістом не створює враження про його недосяжність. Мета повинна стосуватися реальної проблеми публічного (загального) характеру.

2. *Відповідальність*. Публічно-управлінські рішення, прийняті за участі громадськості, повинні мати видимий вплив. Держава бере на себе зобов'язання за належне виконання рішень та здійснює моніторинг імплементації всіх рекомендацій громадськості в процес публічного управління.

3. *Транспарентність*. Про можливість участі в прийнятті публічного рішення для громадян оголошується публічно та заздалегідь, тобто до початку процесу. Учасники розглядають усі наявні за конкретним питанням (проблемою) матеріали, кожен має право висловити власну точку зору. Держава відповідальна за врахування всіх поглядів на проблему та всіх пропозицій громадян.

4. *Інклюзивність*. Держава має заохочувати громадян до участі в процедурах обговорення та прийняття управлінських рішень. Інклюзивність досягається пошуком ефективних способів залучити різні групи громадян, у тому числі недостатньо представлені. Участь може бути підтримана через винагороди (наприклад, покриття витрат на проїзд, проживання, харчування учасників або пільги на оплату догляду за дітьми).

5. *Репрезентативність*. Обрані учасники процесу прийняття управлінського рішення мають представляти різні суспільні групи. Кожен повинен мати можливість бути обраним для участі. Відсутність будь-якої дискримінації під час вибору учасників конкретного обговорення.

6. *Інформація*. Учасники мають право доступу до всієї необхідної в процесі прийняття рішення інформації, а також вимагати заслухати певного експерта з обговорюваного питання.

7. *Групове обговорення*. Учасники забезпечуються можливістю вислухати всі варіанти вирішення обговорюваної проблеми. Публічні дискусії повинні відбуватися в різних форматах (від маленької групи до пленарних дискусій).

8. *Час*. Учасникам надається достатня кількість часу для вивчення питання, що буде вирішуватися за результатами публічного обговорення. Для вироблення якісних рекомендацій учасники мають зустрітися для обговорення протягом щонайменше чотирьох днів, при цьому, між зустрічами їм має бути надано вільний час для індивідуального

опрацювання питання та рефлексій.

9. *Інтегрованість*. Процес обговорення має бути організований незалежною координаційною командою, яка працюватиме з громадянами, керуючись принципом рівності.

10. *Приватність*. Незважаючи на публічний характер зустрічі з обговорення та прийняття управлінського рішення, право на приватність учасників залишається непорушним. Держава повинна вжити заходів щодо захисту учасників публічних обговорень від небажаної уваги медіа та харасменту.

11. *Оцінка*. Учасники дають зворотній зв'язок за результатами участі в процесі прийняття публічного рішення за визначеними критеріями. Результативність оцінюється залежно від того, чи було імплементовано конкретне рішення та чи мало воно практичну цінність [1, с. 6–7].

Аналіз принципів ефективної участі громадян у процесі прийняття публічних рішень, окреслених OECD, дозволяє визначити ключову роль держави у побудові комунікації з громадянами задля спільного вирішення значущих питань управління. При чому, недостатньо лише створити належну нормативно-правову базу, практична реалізація положень законодавства про участь громадян в управлінні також забезпечується державою. Більше того, відповідальність за кількісні показники залучення громадян до публічного управління теж лежить на державі. Такий підхід до розуміння механізмів громадської участі досі не відомий для України, адже чинне законодавство про участь громадян в управлінні державними справами (закони України «Про звернення громадян» [2], «Про доступ до публічної інформації» [3], деякі норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] тощо) передбачає фрагментарне регулювання можливостей громадянина звернутися, висловитися, отримати доступ, долучитися тощо, а держава в цих процесах виступає як суб'єкт, зобов'язаний виключно відповісти, відреагувати.

Якщо не говорити про конкретні неодноразово визначені різними національними та міжнародними інституціями кроки (належне нормативно-правове забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, незалежний моніторинг, розширення переліку форм та сфер участі, впровадження інформаційних технологій до процедур участі на всіх рівнях тощо), необхідні для налагодження безперебійної та ефективної комунікації держави з громадянами в питаннях публічного управління, а подивитися на ситуацію, яка склалася в Україні, глобально, то можна резюмувати, що держава в особі органів публічної влади має змінити власний підхід до залучення громадян до управлінського процесу, поставити це питання як пріоритетне, і тільки за умови свідомої і відповідальної політики держави можливі суттєві зрушення у практиці взаємодії з громадськістю. Перераховані OECD принципи можуть стати тими базовими засадами, на яких будуватиметься підхід нашої держави до забезпечення ефективної громадської участі в публічному управлінні.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Innovative citizen participation and new democratic institutions. Catching the deliberative wave. Highlights 2020. OECD. 25 p. URL: <https://oe.cd/innovative-citizen-participation> (дата звернення: 15.05.2023).
2. 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: 16.05.2023).
3. 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> (дата звернення: 16.05.2023).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#n78> (дата звернення: 16.05.2023).

Електронне наукове видання

ЕВОЛЮЦІЯ ДОКТРИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

**Збірник тез доповідей та повідомлень
за матеріалами круглого столу,
присвяченого 30-річчю Національної академії правових наук України
(м. Харків, 19 травня 2023 р.)**

Сайт: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>

Відповідальна за випуск канд. юрид. наук *М. І. Бєлікова*

Видається в авторській редакції

Редактор-упорядник *М. М. Сорокун*
Комп'ютерне макетування *М. М. Сорокун*

*Оприлюднено через мережу Інтернет 08.06.2023 р.
Формат 60x84¹/₈. Обл.-вид. арк. 11,2*

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, 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.