

Засновники:

- Громадська організація
«Культ права»
- Ужгородський національний
університет

Головний редактор журналу
В. Ю. Стеценко

Відповідальний секретар журналу
Л. О. Васечко

Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази
Index Copernicus International
(Варшава, Польща)

Відповідно до Наказу Міністерства
освіти і науки України № 886
від 02.07.2020 р. (додаток 4)
журнал внесено до Категорії «Б»
Переліку наукових фахових видань
України у галузі юридичних наук
(D8 – Право,
D9 – Міжнародне право).

Реєстрація суб'єкта у сфері друкова-
них медіа: Рішення Національної ради
України з питань телебачення і радіо-
мовлення № 2178 від 27.06.2024 р.
Ідентифікатор медіа: R30-04733.

Суб'єкт у сфері друкованих медіа –
Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний універ-
ситет» (вул. Підгірна, буд. 46,
м. Ужгород, 88000,
official@uzhnu.edu.ua,
тел. +38(0312)61-33-21.

Офіційний сайт:
<http://www.publichne-pravo.com.ua>
E-mail: editor@publichne-pravo.com.ua
Тел. +38 (098) 264 94 19

Рекомендовано до друку
Вченою радою Ужгородського
національного університету
(протокол № 7 від 30.06.2025 р.)

Публічне право

Public law

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ
ЮРИДИЧНИЙ ЖУРНАЛ

№ 2 (58) / 2025

Видається: щоквартально

Заснований у 2011 році

**Передплатний індекс
89168**



© Громадська організація «Культ права»,
2025

© Ужгородський національний університет,
2025

Наукова рада:

Бандурка О.М. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Баулін Ю. В. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Інішин М. І. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Копиленко О. Л. – д. ю. н., професор, академік НАН України;
Костенко О. М. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Орлюк О. П. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Петришин О. В. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Селіванов А. О. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Скрипнюк О. В. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України;
Шемишченко Ю. С. – д. ю. н., професор, академік НАН України.

Редакційна колегія:

Стеценко В. Ю. – д. ю. н., професор, головний редактор журналу (Київ);
Андрійко О. Ф. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України (Київ);
Арістова І. В. – д. ю. н., професор (Суми);
Баймуратов М. О. – д. ю. н., професор (Київ);
Берлач А. І. – д. ю. н., професор (Київ);
Богатирьов І. Г. – д. ю. н., професор (Ірпінь, Київська обл.);
Вавженчук С. Я. – д. ю. н., професор (Київ);
Васечко Л. О. – к. ю. н., доцент, відповідальний секретар журналу (Кременчук, Полтавська обл.);
Дніпров О. С. – д. ю. н. (Київ);
Добковські Я. – габілітований доктор права (Ольштин, Польща);
Дорофєєва Л. М. – д. ю. н., доцент (Ужгород);
Журавльов Д. В. – д. ю. н., професор (Київ);
Карабін Т. О. – д. ю. н., доцент (Ужгород);
Колодій А. М. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України (Київ);
Коломоєць Т. О. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України (Запоріжжя);
Копотун І. М. – д. ю. н., професор (Рівне);
Лемак В. В. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України (Київ);
Литвинов О. М. – д. ю. н., професор (Харків);
Лук'янець Д. М. – д. ю. н., професор (Харків);
Олефір В. І. – д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України (Київ);
Петков С. В. – д. ю. н., професор (Дніпро);
Приймаченко Д. В. – д. ю. н., професор (Дніпро);
Савчин М. В. – д. ю. н., професор (Ужгород);
Сідак М. В. – д. ю. н., доцент (Ужгород);
Стеценко С. Г. – д. ю. н., професор, академік НАПрН України (Київ);
Хавронюк М. І. – д. ю. н., професор (Київ);
Чижмарь К. І. – д. ю. н., доцент (Київ);
Шевченко А. Є. – д. ю. н., професор (Ірпінь, Київська обл.);
Юнін О. С. – д. ю. н., професор (Дніпро);
Ярмиш Н. М. – д. ю. н., професор (Київ).



Зміст

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

ВЛАДИСЛАВ ГОНЧАРУК (м. Дніпро)	Правова природа та наслідки визнання неконституційним Закону України № 2222-IV: аналіз та оцінка.....	5
--	--	---

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

ЛІДІЯ ВДОВІЧЕНА (м. Чернівці)	Нотаріальний округ як об'єкт адміністрування нотаріальної діяльності.....	18
ВІТАЛІЙ ВОЛИНЕЦЬ (м. Київ)	Правовий аналіз Стратегії кібербезпеки України: деякі актуальні питання.....	26
ЮРІЙ КЛЮЧКОВСЬКИЙ (м. Київ)	Регуляторна роль принципів адміністративного процесуального права.....	34
КАТЕРИНА ЧЕПКОВА (м. Київ)	Поняття та види інструментів публічного адміністрування в сфері захисту прав дітей під час збройного конфлікту.....	47
ПЕТРО ПАЩЕНКО (м. Київ)	Декриміналізація дисциплінарних правопорушень як основа боротьби з правовим нігілізмом.....	56

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

МАКСИМ ЧЕМЕРИС (м. Ірпінь, Київська область)	Бюджетно-правове регулювання відносин в сфері одержання та використання бюджетними установами грантів.....	64
--	---	----

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

АЛЬОНА ВОЙНАРОВИЧ, РОКСОЛАНА КОЗАК (м. Львів)	Система нереабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження за КПК України та її ознаки.....	74
АНДРІЙ ТКАЧ (м. Київ)	Ефективне розширення меж дискреції прокуратури у кримінальних провадженнях в умовах правового режиму воєнного стану.....	84

ТЕОРІЯ, ІСТОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ВАЛЕРІЙ СОЛДАТЕНКО (м. Київ)	Альтернативи суспільних процесів в Україні восени 1918 р. й реальна практика політично-державного протиборства (частина друга. Криза і крах гетьманату).....	92
--	--	----



Contents

CONSTITUTIONAL RIGHT

HONCHARUK V. (Dnipro)	The legal nature and consequences of declaring the Law of Ukraine No. 2222-IV unconstitutional: analysis and assessment 5
---------------------------------	---

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

VDOVICHENA L. (Chernivtsi)	Notarial district as an object of administration of notarial activity.....18
VOLYNETS V. (Kyiv)	Legal analysis of the Cybersecurity Strategy of Ukraine: some relevant issues.....26
KLIUCHKOVSKYI YU. (Kyiv)	The regulatory role of the principles of administrative procedural law.....34
CHEPKOVA K. (Kyiv)	The concept and types of public administration instruments in the sphere of children's rights protection during armed conflict.....47
PASHCHENKO P. (Kyiv)	Decriminalisation of disciplinary offences as a basis for combating legal nihilism.....56.

FINANCE LAW

CHEMERYYS M. (Irpın, Kyiv region)	Budgetary legal regulation of relations in the sphere of receipt and use of grants by budgetary institutions.....64
---	---

CRIMINAL LAW AND PROCESS

VOINAROVYCH A., KOZAK R. (Lviv)	The system of non-rehabilitative grounds for closing criminal proceedings under the Criminal Procedure Code of Ukraine and its features.....74
TKACH A. (Kyiv)	Effective expansion of the prosecutor's discretion in criminal proceedings under the legal regime of martial law.....84

THEORY, HISTORY AND METHODOLOGY OF PUBLIC LAW

SOLDATENKO V. (Kyiv)	Soldatenko V. Alternatives to social processes in Ukraine in the autumn of 1918 and the real practice of political-state confrontation (part two: The crisis and collapse of the Hetmanate)92
--------------------------------	---

-



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



Владислав Гончарук,

доктор філософії в галузі права,

доцент кафедри національної безпеки

Міжрегіональної академії управління персоналом

Інституту безпеки ПрАТ «ВНЗ Міжрегіональна

Академія управління персоналом»

ORCID: 0000-0002-9627-9530

Web of Science ResearcherID: LPQ-3758-2024

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-1>

УДК 342.4(477) + 342.51

Правова природа та наслідки визнання неконституційним Закону України № 2222-IV: аналіз та оцінка

Постановка проблеми. Стабільність конституційного ладу та передбачуваність юридичного регулювання є визначальними ознаками правової держави. Водночас окремі рішення органу конституційної юрисдикції можуть породжувати ситуації правової невизначеності, особливо у випадках, коли йдеться про ретроспективну оцінку вже реалізованих конституційних реформ. Яскравим прикладом такої ситуації стало рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 [1], яким було визнано неконституційним положення Закону України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України» [2] (далі – Закон про політичну реформу 2004 року) – акту, який істотно трансформував модель державного управління, змінивши

співвідношення повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України.

Незважаючи на те, що зміни, закріплені у Законі про політичну реформу 2004 року, діяли понад п'ять років, були імплементовані у значну кількість нормативно-правових актів та стали основою практики функціонування влади, їх визнання неконституційними поставило низку теоретико-правових та прикладних питань. Чи допустиме з точки зору конституційної юриспруденції таке «відкатування» змін до Конституції без нової парламентської процедури? Якою є межа повноважень Конституційного Суду при перегляді актів установчого характеру? Як зберегти баланс між формальною процедурою, юридичною визначеністю та демократичною легітимністю? Ці питання й обумовлюють актуальність дослідження.



Метою статті є дослідження правової природи рішення Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним Закону, прийнятого у межах поствиборчої угоди 2004 року, аналіз його наслідків для конституційного ладу України, а також з'ясування меж повноважень органу конституційної юрисдикції при здійсненні контролю за дотриманням процедури внесення змін до Основного Закону.

Для досягнення поставленої мети передбачено розв'язання таких завдань: охарактеризувати зміст та юридичну природу вказаного Закону; дослідити аргументи, покладені в основу рішення КСУ № 20-рп/2010 [1]; з'ясувати наслідки визнання неконституційним вказаного нормативно-правового акта; проаналізувати доктринальні підходи до оцінки дій КСУ та меж його юрисдикції; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення правового механізму внесення змін до Конституції України.

Вступ. Політична криза 2004 року в Україні, яка у подальшому спричинила «помаранчеву революцію», стала не лише точкою політичного зламу, а й визначальним фактором конституційної трансформації держави. Центральним елементом цієї кризи стала делегітимізація другого туру президентських виборів, у результаті чого було прийнято рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року [3], яким визнано порушення принципів рівності та прозорості виборчого процесу, а результати голосування – такими, що не відображають справжньої волі народу. Це стало правовою підставою для проведення переголосування другого туру виборів Президента України.

Водночас у рамках політичного компромісу парламент ухвалив Закон України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року, яким внесено суттєві зміни до Конституції України. Ці зміни передбачали трансформацію форми

державного правління: Україна перейшла від президентсько-парламентської моделі до парламентсько-президентської, змінивши співвідношення повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів.

Питання реалізації конституційної юрисдикції у сфері оцінки законів про внесення змін до Конституції України є одним із найскладніших і найменш розроблених у національній правовій доктрині. Попри формальне нормативне регулювання відповідно до статей 155–159 Конституції України, практика показує, що виправдане втручання Конституційного Суду в установчі процеси може мати значний вплив не лише на текст Основного Закону, а й на баланс владних повноважень, функціонування публічної влади та довіру до інститутів держави.

Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 [1] створило унікальний прецедент, коли шляхом визнання неконституційним Закону про внесення змін до Конституції було фактично скасовано вже реалізовану конституційну модель – парламентсько-президентську форму правління. Це призвело до повернення до президентсько-парламентської моделі без відповідної участі Верховної Ради України, що викликало критику з боку українських та міжнародних експертів. У цьому контексті актуалізується необхідність комплексного аналізу правової природи згаданого рішення, його відповідності принципам конституціоналізму та правової визначеності, а також потреби реформування механізмів конституційного контролю в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У вітчизняній юридичній науці питання конституційних змін, діяльності Конституційного Суду України та політичної реформи 2004 року тим чи іншим чином досліджувалися деякими науковцями та правознавцями. Серед них доцільно



виділити праці С. В. Шевчука, Ю. С. Шемшученка, М. В. Савчина, І. О. Кресіної, Ф. В. Веніславського. Загальноновизнаний вклад у розвиток науки конституційного права в цілому та окремих положень зробили відомі українські вчені М. Баймуратов, М. Воронов, А. Георгіца, В. Журавський, Р. Калюжний, А. Колодій, В. Копейчиков, С. Лисенков, Г. Мурашин, Н. Нижник, В. Опришко, В. Погоріло, М. Пухтинський, П. Рабинович, С. Стецюк, Є. Тихонова, Ю. Тодика, М. Хавронюк, Н. Шукліна, О. Фризький та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон про політичну реформу 2004 року став ключовим етапом у трансформації державного устрою країни, закріплюючи перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми

правління [4]. Вважаємо, що вірне розуміння природи досліджуваного «Акту тимчасової зміни балансу гілок влади» неможливе без згадування про історичний контекст та обставини його прийняття. Так, вказаний Закон був ухвалений у розпал політичної кризи, спричиненої масовими протестами 2004 року. Ці події, також відомі як «помаранчева революція», були результатом як внутрішніх факторів, таких як громадське невдоволення неправомірними діями Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України та складанню протоколу про результати повторного голосування з виборів Президента України від 24 листопада 2004 року [3], так і зовнішніх впливів, включаючи підтримку протестних рухів з боку західних країн та організацій (див. Табл. 1).

Таблиця 1

Аналітична таблиця: західний вплив на «Помаранчеву революцію» (2004)

Організація / Країна	Форма впливу	Зміст підтримки	Джерело
1	2	3	4
National Endowment for Democracy (NED)	Фінансування НУО, включно з CVU	Паралельний підрахунок голосів, громадський контроль виборів [5]	New York Times https://www.nytimes.com/2005/01/17/world/europe/us-helped-nurture-ukrainian-opposition.html https://www.ned.org/region/eurasia/ukraine-2004/
USAID	Фінансова і технічна підтримка	Тренінги для активістів, програми розвитку громадянського суспільства [6]	The Guardian https://www.theguardian.com/world/2004/nov/26/ukraine.usa
Канада	Фінансова і логістична підтримка	Фінансування місцевих громадських організацій та інституцій, що брали участь у протестах [7]	Canadian Dimension https://canadiandimension.com/articles/view/revisiting-our-secret-role-in-ukraines-2004-orange-revolution
Freedom House	Організаційна та освітня підтримка	Тренінги, юридичні консультації, підтримка незалежних медіа [6]	The Guardian https://www.theguardian.com/world/2004/nov/26/ukraine.usa

Продовження таблиці 1

1	2	3	4
Євро-парламент	Політичний тиск, резолюції	Публічна підтримка демократичних сил, заклики до визнання порушень [8]	European Parliament Press Service https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_focus/2005/EN/03A-DV-PRESSE_FCS(2005)08-19(00984)_EN.pdf

Джерело: створено автором на основі аналізу відкритих джерел інформації (публікацій ЗМІ та офіційних вебсайтів міжнародних організацій)

Під тиском громадськості та з метою врегулювання політичної ситуації, Верховна Рада України 8 грудня 2004 року ухвалила Закон № 2222-IV. Цей закон був частиною політичного компромісу, який включав:

- призначення повторного голосування другого туру виборів;
- прийняття змін до Конституції щодо обмеження повноважень Президента;
- зміну складу ЦВК та інші заходи.

Правовий аспект цих змін викликає чимало застережень у науковій літературі. Як зазначає В. Шаповал, «зміни до Конституції були прийняті поспіхом, без достатньої експертизи, з ігноруванням встановленої процедури внесення змін до Основного Закону» [9].

На думку С. Різника, події 2004 року засвідчили ситуацію, коли політична доцільність взяла гору над юридичною процедурою, що в умовах становлення правової держави створює прецедент деформації інституту установчої влади [10].

Таким чином «Політичним компромісом у формі конституційного закону» від 08 грудня 2004 було внесено суттєві зміни до Конституції України, спрямовані на перерозподіл повноважень між гілками влади: Верховна Рада України отримала право формувати коаліцію депутатських фракцій, яка висуває кандидатуру Прем'єр-міністра. Президент України втратив право самостійно призначати

Прем'єр-міністра та деяких інших посадових осіб, що обмежило його вплив на виконавчу владу. Кабінет Міністрів України став підзвітним не лише Президенту, але й Верховній Раді, що зміцнило парламентський контроль над урядом. Ці зміни мали на меті посилити роль парламенту в системі державної влади та змінити баланс між гілками влади (див. Табл. 2).

Таким чином, Закон «Про внесення змін до Конституції України» був прийнятий у складних політичних умовах та мав на меті стабілізувати ситуацію в країні шляхом перерозподілу повноважень між гілками влади.

Згодом, після стабілізації політичної ситуації та нівелювання протестних настроїв певної частини населення, було зафіксовано декілька спроб визнати вказаний Закон неконституційним з однаковим результатом «на виході» – відмовою КСУ у відкритті конституційного провадження. Йдеться про окреме звернення громадянина Северина Олександра Євгеновича 14.12.2006 (який відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції України не був суб'єктом права на конституційне звернення до КСУ з питань конституційності актів) [12] та конституційне подання 102-х народних депутатів від 28 березня 2007 року. Однак Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження за цим поданням [13]. Попри приведені народними обранцями доводи щодо недодержання

Таблиця 2

**Порівняльний аналіз змін до Конституції України,
внесених Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 року**

Положення Конституції	Редакція 1996 року (до змін)	Редакція після Закону № 2222-IV (2004)	Суть змін
ст. 76 – строк повноважень Верховної Ради України	4 роки	5 років	Збільшено строк повноважень парламенту
ст. 83 – формування коаліції	Не передбачено	Введено поняття коаліції депутатських фракцій у ВРУ	Запроваджено інститут парламентської коаліції
ст. 85 – повноваження ВРУ	Без змін	Додано: затвердження програми діяльності КМУ, призначення Прем'єра за поданням Президента на пропозицію коаліції	Підкреслено роль ВРУ в кадрових рішеннях
ст. 87 – відповідальність КМУ	ВРУ може висловити недовіру КМУ	Те ж саме, але уточнено механізм: не раніше ніж через рік після затвердження програми діяльності	Чіткіше врегульовано порядок відповідальності
ст. 90 – дострокове припинення повноважень ВРУ	Президент міг розпустити ВРУ лише у випадках, визначених законом	Визначено три конкретні випадки, коли Президент може розпустити ВРУ	Урегульовано конституційно допустимі підстави розпуску
ст. 106 – повноваження Президента	Президент мав вирішальний вплив на формування уряду	Зменшено вплив: подає кандидатуру Прем'єра лише за поданням коаліції; міністрів оборони й МЗС – за згодою ВРУ	Обмеження повноважень Президента у виконавчій гілці
ст. 114 – призначення Прем'єра	Президент призначає за згодою ВРУ	ВРУ призначає Прем'єра за поданням Президента, який отримав подання коаліції	Посилення ролі парламентської більшості
ст. 116 – повноваження КМУ	Уряду підпорядковувалися місцеві державні адміністрації	Додано обов'язок забезпечення виконання програми, схваленої ВРУ	Орієнтація КМУ на виконання парламентської програми
ст. 118 – місцеві адміністрації	Призначаються Президентом	уточнено: Президент призначає за поданням КМУ	Передача кадрових ініціатив уряду

Джерело: створено автором на основі аналізу положень Конституції України 1996, норм Закону України №2222-IV [2]



встановленого порядку внесення змін до Основного Закону України, що поставило під сумнів правовий характер Закону України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, а отже відповідних на той час вже чинних положень Конституції України як акта найвищої юридичної сили, головного джерела національного права. Попри те, що така ситуація загрожувала стабільності конституційного ладу в Україні, нормальному функціонуванню державного механізму, а врешті-решт – реалізації загальних конституційних цілей і завдань [14]. Суд обґрунтував свою відмову тим, що положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід’ємною складовою Конституції України, а сам закон вичерпує свою функцію. Таким чином, Суд вважав, що не має повноважень розглядати питання щодо конституційності вже чинних положень Конституції. При цьому, була винесена окрема думка судді Домбровського І. П. що обґрунтування, викладене в Ухвалі та висновках, якого дійшов Конституційний Суд України, є юридично помилковими [15]. Суддя Домбровський І. П. зауважив, що після набрання чинності всіма положеннями закону про внесення змін до Конституції України його положення змінюють відповідні положення Конституції України, проте сам закон діє принаймні до того моменту, поки усі положення Конституції України, які були змінені, не будуть знову змінені іншим законом [15], з чим хоча б з позицій формально юридичної логіки варто погодитись.

Натомість, третя спроба 13 липня 2010 року конституційного подання [16] від 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про

додержання процедури внесення змін до Конституції України) була результативна.

Проте, суддя Стецюк П. Б. в окремій думці висловив занепокоєння щодо правових наслідків визнання неконституційним Закону № 2222-IV. Він підкреслив, що норми цього закону з моменту набрання ним чинності фактично стали частиною Конституції України. Зокрема, він зазначив: «Норми Закону № 2222 з часу набрання ним чинності фактично стали нормами Конституції України... Відповідно до Конституції України в редакції Закону № 2222, починаючи з 1 січня 2006 року, здійснювалася організація державної влади в Україні, зокрема формувался Кабінет Міністрів України, реалізовувалися повноваження Президента України, Верховної Ради України» [17]. Суддя Стецюк П. Б. також висловив сумніви щодо автоматичного відновлення дії попередньої редакції Конституції без чіткої правової процедури.

Суддя Шишкін В. І. погодився з тим, що порушення процедури внесення змін до Конституції є підставою для визнання закону неконституційним. Однак він висловив застереження щодо правових наслідків такого рішення, зокрема щодо відновлення дії попередньої редакції Конституції: «Вважаю, що в Рішенні не сформульовано чіткої правової позиції стосовно правових наслідків визнання Закону неконституційним, не запропоновано представницькій владі правовий шлях щодо унормування конституційних положень у зв’язку з втратою чинності Законом № 2222 та мають місце неузгодженість між його положеннями пункту 3 резолютивної і пункту 6 мотивувальної частин, а також непослідовність пунктів 2, 3 резолютивної частини» [18]. Суддя Шишкін також зазначив, що відсутність чіткої правової позиції

може призвести до правової невизначеності та нестабільності конституційного ладу.

Варто зупинитись на розгорнутому огляді аргументації Конституційного Суду України у відповідному Рішенні від 2010 року, а також оцінці цього прецеденту політиками, науковцями та суспільством.

Так, у рішенні від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 [1] Конституційний Суд України визнав Закон про політичну реформу 2004 року неконституційним, обґрунтовуючи своє рішення порушенням процедури внесення змін до Конституції. Головний аргумент полягав у тому, що законопроект, який вносив зміни до Основного Закону, не був попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради, як це вимагає стаття 155 Конституції України (в редакції 1996 року).

«Верховна Рада України прийняла Закон № 2222-IV, не дотримавшись процедури його попереднього схвалення на наступній черговій сесії, що є необхідною умовою для набуття чинності будь-якими змінами до Конституції» (п. 4.1 мотивувальної частини) [1].

Суд також підкреслив, що: «...ухвалення змін до Конституції України з порушенням вимог статей 155, 159 Основного Закону суперечить принципу верховенства права як одному з фундаментальних принципів конституційного ладу» (п. 4.3) [1].

На думку авторів клопотання (суб'єкт права на конституційне подання – 252 народних депутати України), підставою для визнання неконституційним Закону № 2222-IV в цілому було порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, оскільки відповідний проект закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 19 вересня 2003 року за реєстраційним № 4180 (далі – Законопроект № 4180) з поправками був

розглянутий та ухвалений Верховною Радою України тоді як Закон № 2222 ухвалювався без обов'язкового у такому разі висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (стаття 159 Основного Закону України) [1].

Рішення базувалося також на тому, що закон № 2222-IV був прийнятий поспіхом – під політичним тиском під час кризи 2004 року – без повноцінного аналізу його відповідності принципам конституціоналізму та правової визначеності.

Конституційне подання щодо перевірки конституційності Закону № 2222-IV було підписано 252 народними депутатами України, що свідчило про високий рівень політичної підтримки цього звернення в парламенті. Таким чином, уже сама логіка звернення до КСУ – кількість підписів, обсяг підтримки та формулювання вимог – передбачала, що в разі встановлення процедурного порушення мала відбутися реституція – відкат до попередньої редакції Конституції 1996 року. Це є вірним і з позицій формальної юридичної логіки, і з точки зору доктрини правонаступництва.

Олександр Скрипнюк зазначав, що Конституційний Суд не вийшов за межі своєї юрисдикції, а лише реалізував право на оцінку процедурного аспекту процесу внесення змін до Конституції [19, с. 185].

Натомість, Юрій Шемшученко та Володимир Шаповал висловлювали застереження щодо правових наслідків такого рішення, вказуючи на небезпеку прецеденту, коли орган судової влади скасовує вже реалізовані конституційні зміни без нової парламентської ініціативи [20, с. 44].

Підтримуємо позицію С. Різника, що Конституційний Суд України має

повноваження здійснювати перевірку законів про внесення змін до Конституції, але лише за умови, що така оцінка відбувається переважно на предмет дотримання конституційної процедури їх ухвалення, як за конституційними поданнями відповідних суб'єктів, так і в порядку конституційного контролю за власною ініціативою Суду [21].

Натомість, Венеціанська комісія («За демократію через право») у своєму Висновку CDL-AD(2010)044 від 20 грудня 2010 року № 599/2010 наголосила: «Скасування конституційних змін через шість років після їх ухвалення є юридично нетиповим і ставить під сумнів принцип стабільності та передбачуваності конституційного права» [22]. Комісія також підкреслила, що такі рішення можуть поставити під сумнів легітимність конституційного процесу та стабільність правової системи. Доцільно зауважити, що формально висновки Венеціанської комісії (Європейської комісії «За демократію через право») не мають обов'язкового характеру, однак, на практиці мають великий політико-правовий авторитет, особливо при оцінюванні відповідності дій держави європейським стандартам верховенства права, прав людини, демократичних процедур. Згадані висновки мають рекомендаційний статус та є інструментами м'якого права (soft law). Україна є членом Венеціанської комісії з 1997 року, зобов'язалась враховувати її позиції у ході реформування публічної влади, судочинства та конституційного ладу.

Незважаючи на вищезгадану позицію Європейської комісії «За демократію через право», згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» (стаття 75): строки розгляду справ не є фіксованими у Конституції, однак: КСУ зобов'язаний здійснювати розгляд «у розумні строки»

(ст. 6 Конвенції про захист прав людини), водночас строку давності на оскарження закону чи зміни до Конституції не існує – КСУ може перевірити будь-який закон чи законопроект у будь-який час, якщо є подання від суб'єкта. Тобто Суд не обмежений у часі для визнання закону чи конституційних змін неконституційними, навіть якщо вони діяли роками (як це було із Законом № 2222-IV у 2010 році). Так, можливо це створює певну колізію між стабільністю правового регулювання та ретроспективною перевіркою законності, яка критикується багатьма вченими, зокрема В. Мусіякою, С. Шевчуком, С. Головатим.

В свою чергу, удосконалення правового механізму внесення змін до Конституції України потребує комплексного перегляду як процедурних, так і інституційних елементів цього процесу. Насамперед, можливо слід законодавчо уточнити межі юрисдикції Конституційного Суду України щодо попереднього та постфактум-контролю за дотриманням конституційної процедури.

Можна вести широкую наукову та політичну полеміку щодо доцільності та наслідків рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 [1], проте факт залишиться фактом: цей прецедент відбувся в сучасній історії України, і його слід мати на увазі. Адже, при зміні балансу політичних сил можливий перегляд конституційності і деяких інших законів, прийнятих після 2014 року, зокрема в частині конституційної реформи децентралізації та євроатлантичного курсу тощо. Це створює потенційну ситуацію *déjà vu*, коли усталена роками модель правовідносин може бути «відмотана» назад внаслідок рішення Конституційного Суду і суспільство повинно бути до цього готовим.

Таким чином, правильно буде погодитись з висновком, що основою конституційних змін має бути



конституційно-методологічна база розробки пропонованих змін: методологічні принципи, напрями конституційних перетворень тощо. Серед основних методологічних принципів оновлення Конституції мають бути принципи істинності, об'єктивності, детермінізму, системності та антропологізму [23, с. 18].

Висновки. Події 2004 року стали унікальним прикладом інституціоналізованого політичного компромісу, який мав тимчасову стабілізуючу функцію, однак залишив серйозні прогалини в юридичній легітимності змін до Основного Закону. Ці обставини актуалізують питання дотримання процедури внесення змін до Конституції навіть в умовах політичної кризи, з метою недопущення надалі конфлікту між правом і доцільністю.

Отже, рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 [1] мало як юридичну логіку (відновлення конституційності шляхом скасування незаконно прийнятих змін), так і глибокі політико-правові наслідки, включно з ризиками порушення правової визначеності. Водночас його ухвалення було обґрунтованим в межах повноважень КСУ, і кількість народних депутатів, які звернулися з поданням, лише підтверджує його вагу та політичну актуальність. Історичний та правовий аналіз цього прецеденту є необхідним для

готовності до подібних ситуацій у майбутньому.

Таким чином, аналіз правової природи та наслідків визнання неконституційним Закону України № 2222-IV виявляє глибоку взаємозалежність між дотриманням формальної процедури та легітимністю функціонування державної влади. Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 [1] стало не лише проявом юрисдикційної активності, а й правовим прецедентом із тривалим впливом на баланс владних повноважень, правову визначеність та стабільність конституційного ладу.

Конституція як акт установчої волі народу є вищим за будь-яку політичну доцільність. Вона не лише визначає основи суспільного ладу, а й встановлює рамки правової поведінки державних органів. Саме тому будь-яке втручання до її тексту повинно бути обґрунтованим, системно продуманим і правово вивіреним. Кожна зміна до Конституції повинна спиратися не лише на політичну волю, а й на консенсус наукової та юридичної спільноти, бути результатом широкої суспільної дискусії й проходити всі етапи конституційної процедури без спрощень чи обхідних шляхів. Конституція – це не суто політичний документ, а вивірена системна модель державності, яка потребує шанобливого ставлення, обережності в коригуванні та відповідального тлумачення.

Список використаних джерел

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010// Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/m_s_20_gp_2010.rar
2. Закон України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text>
3. Рішення Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України щодо справи за скаргою на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року від 03 грудня 2004 н0090700-04. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0090700-04#Text>

4. Вікіпедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Закон_України_«Про_внесення_змін_до_Конституції_України»_\(2004\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Закон_України_«Про_внесення_змін_до_Конституції_України»_(2004)).
5. New York Times – “U. S. Helped Nurture Ukrainian Opposition” (17.01.2005). URL: <https://www.nytimes.com/2005/01/17/world/europe/us-helped-nurture-ukrainian-opposition.html>
6. The Guardian – “US campaign behind the turmoil in Kiev” (26.11.2004). URL: <https://www.theguardian.com/world/2004/nov/26/ukraine.usa>
7. Canadian Dimension – “Revisiting Our Secret Role in Ukraine’s 2004 Orange Revolution” (17.03.2022). URL: <https://canadiandimension.com/articles/view/revisiting-our-secret-role-in-ukraines-2004-orange-revolution>
8. The European Parliaments support for the “Orange revolution” in Ukraine is a step towards an ambitious Wider Europe – Neighbourhood policy. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_focus/2005/EN/03A-DV-PRESSE_FCS%282005%2908-19%2800984%29_EN.pdf
9. Шаповал В. Конституційне право України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 132.
10. Різник С. Проблеми оцінювання конституційності законів про внесення змін до Конституції України // Вісник Конституційного Суду. – 2019. – № 4.
11. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
12. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Северина Олександра Євгеновича про офіційне тлумачення положень статті 155, частини другої статті 157 Конституції України від 14 грудня 2006 року № 25-у/2006 // Офіційний вебсайт КСУ. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/25_u_2006.doc
13. Ухвала КСУ про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України», Закону України «Про внесення змін до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008 // Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/6-u/2008.doc>
14. Конституційне подання 102 народних депутатів від 28 березня 2007 року // Офіційний вебсайт КСУ. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/m_s_6_u_2008.rar
15. Окрема думка судді Конституційного Суду України Домбровського І. П. стосовно Ухвали Конституційного Суду України від 5 лютого 2008 року N 6-у/2008 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 102 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (2222-15), Закону України «Про внесення змін до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» (79-16) // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va06u710-08#Text>
16. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010. Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/m_s_20_rp_2010.rar
17. Окрема думка судді Конституційного Суду України Стецюка П. Б. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/20-rp_2010_2.doc



18. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/20-rp_2010_1.doc

19. Скрипнюк О. Конституційний процес і конституційна реформа в Україні: Здобутки, проблеми та перспективи розвитку (За матеріалами круглого столу) / О. Скрипнюк // Право України. – 2015. – № 7. – С. 183–191.

20. Шемшученко Ю., Шаповал В. Парадокси конституційної юрисдикції в Україні // Право України. – 2011.

21. Український часопис Конституційного права. С. Різник // Проблеми оцінювання конституційності законів про внесення змін до Конституції України. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2019/problemu-otsiniuvannia-konstytutsiinosti-zakoniv-pro-vnesennia-zmin-konstytutsii/>

22. CDL-AD(2010)044-e “Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17–18 December 2010)”. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e)

23. Скрипнюк О. Проблеми методології модернізації конституції України // Конституційна реформа в Україні: досвід країн Центральної і Східної Європи: зб. матеріалів Другої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 16 жовтня 2020 р.) / Упоряд. І. Д. Софінської. – Львів: Каменяр, 2020. – 278 с.

Гончарук В. Л. Правова природа та наслідки визнання неконституційним Закону України № 2222-IV: аналіз та оцінка

У статті здійснено системний аналіз правової природи рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, яким визнано неконституційним Закон України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року. Розглянуто доктринальні підходи до тлумачення меж повноважень органу конституційної юрисдикції, співвідношення між принципами верховенства права, стабільності Конституції та демократичної легітимності. Автор акцентує увагу на проблематиці зворотної дії рішень КСУ, втраченій послідовності правового регулювання та потенційних колізіях у законодавстві, що виникли внаслідок скасування змін до Конституції через шість років після їх запровадження.

У межах дослідження проаналізовано судову та наукову дискусію щодо меж юрисдикції Конституційного Суду України, правомірності відновлення чинності попередньої редакції Конституції без участі парламенту, а також вплив рішення на цілісність конституційного ладу. Запропоновано системні підходи до унеможливлення подібних правових парадоксів у майбутньому шляхом запровадження конституційного контролю *ex ante* для змін до Основного Закону.

Автор звертає увагу на важливості дотримання не лише формальної процедури, але й принципу стабільності правового регулювання при внесенні змін до Конституції.

Матеріал базується на нормативному аналізі, правових позиціях КСУ, думках українських учених-правознавців (О. Скрипнюка, Ю. Шемшученка, М. Савчина, С. Різника, І. Кресіної) та рекомендаціях Венеційської комісії. Зроблено висновок про необхідність вдосконалення процедур конституційного реформування, включно з інституціональними гарантіями стабільності Основного Закону.

Таким чином, стаття підкреслює, що застосування механізмів конституційного контролю не повинно нівелювати політичну відповідальність парламенту за ухвалення рішень установчого характеру. Крім того, у статті порушується проблема юридичної сили та ієрархії джерел права в умовах, коли рішення Конституційного Суду має зворотну дію

на уже сформовану конституційну практику. Автор проводить межу між процедурною чистотою внесення змін до Конституції та їх матеріальним змістом, акцентуючи увагу на недопущенні підміни установчої волі народу волею органу судової влади.

Розглянуто також реакцію юридичної спільноти на рішення КСУ 2010 року, проаналізовано окремі думки суддів Конституційного Суду, зокрема позиції, в яких було висловлено сумніви щодо правової визначеності наслідків повернення до редакції Конституції 1996 року. Ці аспекти розкривають комплексність впливу конституційного контролю на систему публічного управління. Результати дослідження можуть бути використані для подальшого вдосконалення нормативно-правових засад функціонування Конституційного Суду України, а також при розробці змін до законодавства про конституційну процедуру.

Ключові слова: Конституція України, Закон № 2222-IV, Конституційний Суд України, юридична сила, зворотна дія, стабільність конституційного ладу, правовий прецедент, верховенство Конституції, легітимність, процедури внесення змін.

Honcharuk V. The legal nature and consequences of declaring the Law of Ukraine No. 2222-IV unconstitutional: analysis and assessment

The article presents a systematic analysis of the legal nature of the decision of the Constitutional Court of Ukraine dated 30 September 2010, No. 20-rp/2010, which declared unconstitutional the Law of Ukraine No. 2222-IV of 8 December 2004. The author examines doctrinal approaches to interpreting the limits of the powers of the body of constitutional jurisdiction, as well as the correlation between the principles of the rule of law, constitutional stability, and democratic legitimacy. Special emphasis is placed on the issue of retroactive effect of the Court's decisions, the loss of legal continuity, and potential legislative conflicts that emerged due to the annulment of constitutional amendments six years after their adoption.

The study analyses judicial and scholarly discussions on the scope of the jurisdiction of the Constitutional Court of Ukraine, the legality of restoring the previous version of the Constitution without parliamentary involvement, and the impact of the Court's decision on the integrity of the constitutional order. The article proposes systemic approaches to preventing similar legal paradoxes in the future, particularly through the implementation of *ex ante* constitutional review of amendments to the Fundamental Law.

Author draws attention to the importance of adhering not only to formal procedures, but also to the principle of legal stability when introducing constitutional amendments. The research is based on normative analysis, the legal positions of the Constitutional Court, opinions of leading Ukrainian constitutional scholars (O. Skrypniuk, Y. Shemshuchenko, M. Savchyn, S. Riznyk, I. Kresina), as well as recommendations of the Venice Commission. The conclusion is drawn that there is a need to improve constitutional amendment procedures, including institutional safeguards for ensuring the stability of the Constitution.

Thus, the article emphasizes that the application of constitutional control mechanisms should not override the political responsibility of the parliament for adopting constituent decisions. The article also raises the issue of the legal force and hierarchy of legal sources in situations where a decision of the Constitutional Court retroactively affects an already established constitutional practice. The author delineates the boundary between procedural purity of constitutional amendments and their substantive content, stressing the inadmissibility of substituting the constituent will of the people with the will of the judiciary.

The reaction of the legal community to the 2010 decision of the Constitutional Court is considered, and the individual opinions of judges are analysed, including those expressing doubts regarding the legal certainty of reinstating the 1996 version of the Constitution. These aspects reveal the complex impact of constitutional adjudication on the system of public governance.



The findings of the study may serve as a basis for further improvement of the legal framework governing the functioning of the Constitutional Court of Ukraine, as well as for the development of legislation on constitutional procedures.

Key words: Constitution of Ukraine, Law No. 2222-IV, Constitutional Court of Ukraine, legal force, retroactive effect, stability of the constitutional order, legal precedent, supremacy of the Constitution, legitimacy, procedures for amending the Constitution.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Лідія Вловічена,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича
ORCID: 0000-0002-2184-0119

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-2>

УДК 342.9: 347.961

Нотаріальний округ як об'єкт адміністрування нотаріальної діяльності

Нотаріальний округ є однією з базових територіальних одиниць, у межах якої здійснюється нотаріальна діяльність, і водночас важливим інструментом державної політики у сфері правового забезпечення громадян і юридичних осіб. У сучасних умовах децентралізації влади, адміністративно-територіальної реформи та цифровізації державних сервісів питання ефективного адміністрування нотаріальної діяльності в межах нотаріального округу набуває особливої актуальності.

Чітке визначення меж, повноважень та організаційної структури нотаріального округу сприяє не лише підвищенню якості надання нотаріальних послуг, але й забезпеченню рівного доступу до правової допомоги на всій території держави. Водночас у чинному законодавстві України існують певні суперечності та прогалини щодо статусу нотаріального округу, критеріїв його утворення,

зміни та ліквідації, що створює труднощі у правозастосовній практиці. Тому дослідження нотаріального округу як об'єкта адміністрування дозволяє розробити ефективні механізми управління нотаріальною системою, удосконалити законодавче регулювання та оптимізувати мережу нотаріальних органів з урахуванням реальних потреб населення. Актуальність цього питання також зумовлена необхідністю адаптації нотаріальної діяльності до європейських стандартів та практик, що є важливим етапом у процесі євроінтеграції України.

Метою дослідження є комплексне теоретико-правове обґрунтування нотаріального округу як об'єкта адміністрування нотаріальної діяльності, виявлення особливостей його правової природи, функціонального призначення та практичних аспектів організації, а також розробка пропозицій щодо удосконалення механізмів його правового регулювання та ефективного



врядування в умовах сучасної адміністративної реформи.

Категорія «нотаріальний округ» активно досліджується українськими вченими, зокрема у контексті законодавчих змін та цифровізації нотаріальної діяльності. Вивчаються питання історичного розвитку нотаріату, правового регулювання місця вчинення нотаріальних дій, а також впровадження електронних систем, що впливають на функціонування нотаріальних округів. Серед сучасних українських вчених, які досліджували питання нотаріального округу та суміжні проблеми нотаріальної діяльності можна виділити наступні: Долинська М. С., Баранкова В. В., Дякович М. М., Єфіменко Л. В., Комаров В. В., Нелін О. І., Фурса С. Я., Фурса Є. І., Черниш В. М., Чижмарь К. І., Бисага Ю. Ю. Ці дослідники зробили вагомий внесок у вивчення правового регулювання, історії та сучасного стану нотаріальних округів в Україні. Їх наукові дослідження охоплюють як історичний, так і сучасний правовий аспект функціонування нотаріальних округів, з акцентом на цифровізацію та нормативні зміни.

Використання категорії «адміністрування» щодо нотаріату є концептуально важливим, оскільки дозволяє належним чином відобразити специфіку функціонування нотаріальних органів у системі публічного управління. У сучасному розумінні публічного адміністрування, особливо у контексті організаційно-структурного та функціонального підходів, що їх висвітлює В. Колпаков, суб'єктами публічного адміністрування є не лише органи публічної влади в традиційному розумінні, але й інституції, які, не будучи формально частиною публічної адміністрації, реалізують делеговані державою функції в інтересах суспільства [5, с. 28–31; 6, с. 13, 14]. Нотаріуси, хоч і не входять до організаційної структури виконавчої влади, фактично виконують

публічно значимі функції – посвідчують юридичні факти, забезпечують захист прав і свобод громадян, діють у межах делегованих повноважень та в межах публічного інтересу. Це відповідає сучасному функціональному баченню публічного адміністрування, яке зосереджене не стільки на формальних ознаках інституцій, скільки на сутності їх діяльності. У рамках сервісної моделі держави, де пріоритетом є забезпечення прав, свобод та потреб громадян, нотаріус виступає як інструмент реалізації публічного інтересу. Його діяльність набуває ознак адміністративної, оскільки спрямована на надання публічної послуги – об'єктивної, неупередженої та правозастосовної дії, що має юридичну силу. Таким чином, включення нотаріату до сфери публічного адміністрування на основі категорії адміністрування не лише узгоджується з сучасними підходами, але й дозволяє краще оцінити його роль у реалізації функцій держави, які здійснюються поза межами класичного державного апарату. Також, варто звернути увагу і на позицію О. М. Буханевич та А. М. Івановської, які відзначають, що «категорії «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування» є близькими за своєю природою, однак різними за змістом самостійними адміністративно-правовими поняттями, які характеризують організацію і функціонування публічної влади. Під публічною адміністрацією слід розуміти органи публічної влади, а також органи та структури, які організаційно не входять системи публічної влади, але виконують делеговані нею функції по реалізації публічних інтересів в усіх сферах функціонування суспільства та держави. Зі свого боку, публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації в особі органів публічної влади, органів і структур, що організаційно не входять системи публічної влади, але виконують делеговані нею функції

по реалізації публічних інтересів в усіх сферах функціонування суспільства та держави, які діють виключно в межах повноважень та у спосіб, визначений законом, з метою забезпечення верховенства права, прав і свобод людини та громадянина задоволення потреб суспільства та держави і наділених прерогативою публічної влади» [7, с. 34–35].

Вперше поняття «*нотаріальний округ*» було введено до Закону України «Про нотаріат» у 2008 році (Закон № 614-VI від 01.10.2008) [1]. До цього нормативне закріплення територіальних меж діяльності нотаріусів було нечітким, що призводило до певної невизначеності у питанні розмежування нотаріальної юрисдикції. Метою такого доповнення було узгодити нотаріальну діяльність із адміністративно-територіальним устроєм держави та створити передумови для правової визначеності щодо просторових меж повноважень нотаріусів. Звичайно, що таке врегулювання не було сталим. Подальші зміни вносилися у зв'язку з реформами адміністративно-територіального устрою України (зокрема, децентралізацією, укрупненням районів, створенням ОТГ), що, як наслідок, потребувало адаптації нотаріального законодавства.

Згідно статті 13-1 Закону України «Про нотаріат» визначено, що *нотаріальний округ – це територіальна одиниця, в межах якої нотаріус здійснює нотаріальну діяльність і в межах якого знаходиться державна нотаріальна контора, в якій працює державний нотаріус, або робоче місце (контора) приватного нотаріуса* [1, ст. 13-1]. Детальний аналіз положень даної статті дає можливість поставити певні акценти та зробити деякі узагальнення щодо: 1) визначення нотаріального округу; 2) прив'язка до адміністративно-територіального устрою; 3) уточнення для міст з районним поділом; 4) механізм адаптації до змін

територіального поділу; 5) обмеження діяльності поза межами округу.

Щодо законодавчого застереження – «*територіальна одиниця, в межах якої нотаріус здійснює нотаріальну діяльність...*», можна констатувати, що це чітко локалізована сфера діяльності нотаріуса, яка накладає обмеження на виконання ним нотаріальних дій виключно у межах певної території. Такий підхід забезпечує просторову впорядкованість, запобігає конкуренції поза межами регіону та сприяє рівномірному розподілу правничих послуг.

В частині *прив'язки до адміністративно-територіального устрою* – «нотаріальні округи визначаються відповідно до адміністративно-територіального устрою України», акцентовано, що поняття нотаріального округу є похідним від територіального устрою держави, що підтверджує його публічно-правову природу. Це також означає, що будь-які зміни в адміністративному поділі автоматично впливають на сферу діяльності нотаріусів.

З приводу *уточнення для міст з районним поділом* – «у містах з районним поділом округом діяльності нотаріуса є вся територія міста» – це має практичне значення – дозволяє уникнути плутанини в юрисдикції, коли нотаріус розташований, наприклад, у певному районі міста, але може працювати по всьому місту. Це забезпечує більш гнучке обслуговування населення у великих містах.

Щодо *механізму адаптації до змін територіального поділу* – «...в результаті якого розташування робочого місця нотаріуса увійшло до іншого нотаріального округу...», тут звертаємо увагу, що Закон передбачає автоматичний перехід нотаріуса до нового округу без необхідності припинення діяльності, але з обов'язком перереєстрації. Це свідчить про прагнення зберегти безперервність нотаріальної функції при зміні юрисдикційних меж.



І останнє – *обмеження діяльності поза межами округу*, зокрема «нотаріус не вправі здійснювати нотаріальну діяльність за межами свого округу...» – це один з ключових принципів нотаріальної юрисдикції – територіальна прив'язка і винятки стосуються лише заміщення інших нотаріусів, що передбачено законом.

Варто відзначити, що і в зарубіжній науковій літературі часто піднімається питання «автентичності» нотаріальних актів, що складені з порушенням правил нотаріального округу. Так, відзначається, що нотаріусу заборонено складання нотаріальних актів поза межами території його діяльності, і це полягає у гарантуванні правової визначеності для громади, запобіганні недобросовісній конкуренції між нотаріусами при виконанні своїх посад, а також у забезпеченні нотаріуса та правовій визначеності права. Правові наслідки нотаріального акту, складання якого є поза межами території нотаріальної контори, є неавтентичними, а акт не має юридичної сили та є недійсним. Щодо самого нотаріуса, якщо буде встановлено, що він порушив закони та нормативні акти щодо посади нотаріуса, він підлягатиме адміністративним санкціям [8, с. 1026].

Однак, варто врахувати і правові позиції Верховного суду щодо дійсності/недійсності/нікчемності правочинів [9]. І особливої уваги це питання потребує у разі посвідчення правочинів нотаріусом за межами його територіально нотаріальної юрисдикції. Так, «Велика Палата Верховного Суду відступила від правового висновку Верховного Суду України щодо нікчемності заповіту у випадку його нотаріального посвідчення нотаріусом поза межами свого нотаріального округу, визначивши, що положеннями Цивільного кодексу України не встановлена нікчемність заповіту у випадку, коли нотаріус посвідчив заповіт особи не в межах свого нотаріального округу,

чим порушив законодавство, яке регулює діяльність нотаріусів. Указане не впливає на форму правочину, волевиявлення заповідача і на ті вимоги про порядок його посвідчення, які закріплені в ЦК України» [3]. Аналізуючи мотивувальну частину Постанови по справі № 522/9893/17 від 25 травня 2021 року [4], що розглянута Великою Палатою Верховного Суду, звернемо увагу на наступні моменти в частині діяльності нотаріуса за межами свого нотаріального округу і як це впливає на правочини, зокрема на стан їх дійсності/недійсності/нікчемності. Деталізуємо, що у цій справі позивачка доводила про нікчемність заповіту від 28.05.2014 р. з тих підстав, що зазначений вище заповіт посвідчено нотаріусом за межами нотаріального округу, у якому нотаріус здійснює свою нотаріальну діяльність.

По-перше, Великою Палатою Верховного Суду зазначається, що контекстуальний аналіз частини першої статті 1257 ЦК України у смисловому зв'язку з іншими нормами дає підстави вважати, що порушеннями вимог до форми і посвідчення заповіту є лише ті, які прямо зазначені у главі 85 ЦК України, її статтях 1247–1249, 1253 [2]. Аналіз цих статей дає змогу констатувати, що законодавець висуває такі вимоги до форми заповіту: письмова з нотаріальним посвідченням. Отже, форма заповіту має бути письмова, а порядок його посвідчення може бути різний: насамперед нотаріусом з додержанням вимог статей 1248–1249 ЦК України, посадовою особою органів місцевого самоврядування (стаття 1251 ЦК України); іншими посадовими особами, зазначеними у частинах 1–6 статті 1252 ЦК України, з додержанням вимог частини сьомої цієї статті [2]. Як наслідок, немає жодних підстав вважати, що посвідчення нотаріусом правочину поза межами свого нотаріального округу тягне нікчемність заповіту. І як заключення – якщо

нотаріус посвідчив заповіт особи не в межах свого нотаріального округу, це не впливає на форму правочину і не підпадає під ті вимоги про порядок його посвідчення, які містяться в ЦК України та тягнуть нікчемність заповіту відповідно до частини першої статті 1257 ЦК України [2].

По-друге, порушення норм про необхідність додержуватися нотаріусом свого нотаріального округу може тягти відповідальність нотаріуса, передбачену законом, але не тягне нікчемність заповіту, посвідченого з таким порушенням. Адже правове регулювання порядку посвідчення нотаріусом правочинів лежить поза сферою ЦК України і не є матеріальним правом. Також, Великою Палатою Верховного Суду акцентується, що законодавство про нотаріат і нотаріальну діяльність не може чинити негативний вплив на матеріальне право – встановлювати підстави нікчемності правочину, якщо саме таких підстав для його нікчемності матеріальне право не містить. Як приклад негативних наслідків, які містить нотаріальне законодавство, можна навести статтю 9 Закону України «Про нотаріат», яка передбачає наслідок заборон, що в ньому міститься, «недійсність нотаріальних дій». При всій «вразливості» такої правової конструкції вона вочевидь призводить до відсутності нотаріального посвідчення правочину. Відтак правочин, посвідчений всупереч статті 9 вказаного Закону, буде вважатися укладеним з порушенням форми, і тому є нікчемним (стаття 219 ЦК України). Нічого подібного не існує в разі порушення нотаріусом припису закону про діяльність у межах свого нотаріального округу. Викладене дозволяє дійти висновку про юридичну необґрунтованість визнання заповіту нікчемним лише в разі його посвідчення нотаріусом за межами нотаріального округу. За відсутності норми, якою би

передбачався такий негативний наслідок, в суду немає підстав для визнання заповіту нікчемним.

Отже, викладене вище, дає підстави стверджувати, що посвідчення заповіту нотаріусом за межами свого нотаріального округу не є порушенням, що тягне нікчемність заповіту відповідно до статті 1257 ЦК України. Таке порушення належить до сфери процесуального (процедурного), а не матеріального права, і може мати наслідки лише для самого нотаріуса, але не впливає на дійсність правочину. Матеріальне право не містить норм, які б передбачали недійсність заповіту у зв'язку з порушенням меж нотаріального округу, тому суд не має підстав визнавати його нікчемним на цій підставі.

Як висновок, можемо констатувати, що адміністрування нотаріального округу носить беззаперечний правозастосовчий ефект, адже це ще раз доводить його публічно-територіальний характер – він не є випадковим або договірним – його визначає держава за публічною логікою, а фіксація меж повноважень нотаріуса – це виступає правовою визначеністю його діяльності. Крім того, варто враховувати і залежність від територіальних реформ – закон динамічно пов'язаний з іншими галузями, і в першу чергу із адміністративним правом, встановлення гарантії юридичної стабільності через перереєстрацію – при зміні округу діяльність не зупиняється, а також правове обмеження юрисдикції як форма професійного саморегулювання та забезпечення правопорядку. Отже, адміністрування та регулювання інституту нотаріального округу в Законі України «Про нотаріат» має фундаментальне значення для територіальної організації нотаріальної юрисдикції. Це законодавче рішення є результатом еволюції нотаріату як частини публічної адміністрації, що діє в рамках делегованих



повноважень держави. Однак, враховуючи судову практику, можна стверджувати, що правила територіальної нотаріальної юрисдикції є менш жорсткими, ніж правила предметної юрисдикції, адже вважається, що посвідчення певного факту не тягне визнання його нікчемним чи недійсним внаслідок порушення правил територіальної юрисдикції, однак можуть створюватися «додаткові

негативні незручності» для нотаріуса (застосування дисциплінарних заходів за порушення правил професійної етики), які, однак, зазвичай на зміст рішення об'єктивно не впливають. Таким чином, нотаріальний округ виступає не лише технічним обмеженням, а й інструментом упорядкування публічної послуги, яка має правову силу, територіальну прив'язку та суспільне значення.

Список використаних джерел

1. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII: станом на 10 січня 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> (дата звернення: 22.05.2025).
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 22.05.2025).
3. Нікчемність заповіту у випадку його нотаріального посвідчення нотаріусом поза межами свого нотаріального округу: *Правова позиція Верховного суду*. URL: <https://lpd.court.gov.ua/legal-position/5721> (дата звернення: 22.05.2025).
4. Постанова Верховного Суду у справі № 522/9893/17 від 25 травня 2021 року щодо нікчемності заповіту у випадку його нотаріального посвідчення нотаріусом поза межами свого нотаріального округу. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98235794> (дата звернення: 22.05.2025).
5. Колпаков В. К. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.
6. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навчальний посібник. Київ: Юрінком-Інтер, 2008. 256 с.
7. Буханевич О. М., Івановська А. М. «Публічна адміністрація» та «публічне адміністрування»: до питання визначення понять. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: збірник тез VII Міжнародної науково-практичної конференції. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024. С. 33–35. URL: https://web.ccu.gov.ua/sites/default/files/pravovi_zasady_organizaciyi_ta_zdiysnennya_publichnoyi_vlady_2024.pdf#page=34
8. Diana F. R., & Djaja B. Notarial deed in transfer of rights to local government assets. *Social and Educational Studies. Edunity: Journal Edunity*. 2023. Vol. 2 № 9. P. 1026–1037 URL: <https://doi.org/10.57096/edunity.v2i9.130>
9. Крат В. І. Правові наслідки недійсності заповіту: окремі ремарки в контексті судової практики. *Судово-юридична газета* від 2 квітня 2021. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1108858>

Вдовічена Л. І. Нотаріальний округ як об'єкт адміністрування нотаріальної діяльності

В статті проведено дослідження правової природи та адміністративно-правового зміст поняття «нотаріальний округ» як об'єкта публічного адміністрування. У центрі уваги – аналіз його статусу в системі правового регулювання нотаріальної діяльності, актуалізований сучасними тенденціями децентралізації, реформуванням адміністративно-територіального устрою та цифровізацією державних сервісів. Визначено, що нотаріальний округ не лише виконує функцію просторової організації нотаріальної діяльності,

а й є інструментом реалізації державної політики в галузі правового забезпечення громадян. Автором акцентовано на законодавчих прогалинах щодо утворення, зміни та ліквідації нотаріальних округів, що призводить до правової невизначеності та суперечностей у нотаріальній практиці.

Дослідження спирається на сучасні підходи до публічного адміністрування, відповідно до яких нотаріуси, хоч і не входять до структури виконавчої влади, реалізують делеговані державою функції, діючи в межах публічного інтересу. Висвітлено зміст правового закріплення нотаріального округу в національному законодавстві, проаналізовано його еволюцію та сучасну редакцію статті 13-1 Закону України «Про нотаріат». Детальний аналіз положень даної статті дає можливість поставити певні акценти та зробити деякі узагальнення щодо: 1) визначення нотаріального округу; 2) прив'язка до адміністративно-територіального устрою; 3) уточнення для міст з районним поділом; 4) механізм адаптації до змін територіального поділу; 5) обмеження діяльності поза межами округу.

Особливу увагу приділено проблематиці просторових обмежень у діяльності нотаріуса та їх правовим наслідкам. У цьому контексті проаналізовано правову позицію Великої Палати Верховного Суду щодо відсутності автоматичної нікчемності правочину у разі його посвідчення поза межами нотаріального округу, якщо не порушено матеріальних вимог цивільного законодавства. Запропоновано розглядати нотаріальний округ як структурну основу оптимізації нотаріальної системи, підвищення доступності та якості правничих послуг, а також адаптації національного законодавства до європейських стандартів. Аргументовано доцільність удосконалення механізмів правового регулювання нотаріальних округів з урахуванням функціонального підходу до адміністрування та потреб адміністративної реформи.

Ключові слова: нотаріальний округ, нотаріальна діяльність, публічне адміністрування, територіальна компетенція, територіальна нотаріальна юрисдикція, адміністрування нотаріальних послуг.

Vdovichena L. Notarial district as an object of administration of notarial activity

The article explores the legal nature and administrative-legal content of the concept of a “notarial district” as an object of public administration. The focus is on analyzing its status within the system of legal regulation of notarial activity, as shaped by current trends in decentralization, administrative-territorial reform, and the digitalization of public services. It is established that the notarial district not only performs the function of spatial organization of notarial activities but also serves as an instrument for implementing state policy in the field of legal support for citizens. The author highlights legislative gaps concerning the establishment, modification, and dissolution of notarial districts, which lead to legal uncertainty and contradictions in notarial practice.

The research is based on modern approaches to public administration, according to which notaries, although not part of the executive branch, perform state-delegated functions, acting within the framework of public interest. The article outlines the legal definition of the notarial district in national legislation and analyzes its evolution, particularly the current version of Article 13-1 of the Law of Ukraine “On Notariate”. A detailed analysis of the provisions of this article allows for emphasizing certain aspects and making generalizations regarding: 1) the definition of the notarial district; 2) its linkage to the administrative-territorial structure; 3) clarifications for cities with internal district divisions; 4) the mechanism of adaptation to territorial changes; 5) restrictions on activity outside the district.



Special attention is given to the issue of spatial limitations in the notary's work and their legal implications. In this context, the legal position of the Grand Chamber of the Supreme Court is analyzed, which states that a transaction is not automatically null and void if certified outside the notarial district, provided the substantive requirements of civil law are not violated. The article proposes viewing the notarial district as a structural basis for optimizing the notarial system, improving access to and the quality of legal services, and adapting national legislation to European standards. The author argues for the need to improve the legal regulation mechanisms of notarial districts, taking into account a functional approach to administration and the demands of administrative reform.

Key words: notarial district, notarial activity, public administration, territorial competence, territorial notarial jurisdiction, administration of notarial services.



Віталій Волинець,

доктор юридичних наук,
професор кафедри готельно-ресторанної справи
Київського університету туризму, економіки і права
ORCID: 0009-0003-0714-236X

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-3>

УДК 342.951

Правовий аналіз Стратегії кібербезпеки України: деякі актуальні питання

Указом Президента України № 447/2021 від 26 серпня 2021 р. було затверджено Стратегію кібербезпеки України. Цей стратегічний документ визначає основні напрями державної політики у сфері кібербезпеки на період до 2025 р.

На превеликий жаль, щороку зростає кількість кібератак, спрямованих на порушення конфіденційності, цілісності, доступності державних інформаційних ресурсів. Отже, кіберзахист об'єктів критичної інформаційної інфраструктури та безпечне функціонування кіберпростору залишаються пріоритетом держави.

Україна, перебуваючи в умовах повномасштабної збройної агресії Росії, справедливо розглядає кібербезпеку як один із ключових компонентів національної оборони. Стратегія кібербезпеки України, оновлена у 2021 році, передбачає побудову комплексної національної системи кіберзахисту, інтегрованої з європейськими та світовими партнерами. Починаючи з 2022 р. значну роль у кіберзахисті відіграють такі органи, як Держспецзв'язок, СБУ, а також об'єднання «ІТ-армія України».

Особливу увагу наразі приділено захисту урядових ІТ-систем, енергетики, телекомунікацій та банківської сфери. Україна також впроваджує принципи Zero Trust, розширює навчальні програми з кібергігієни, а також налагоджує міжнародну взаємодію з НАТО, ЄС і провідними технологічними компаніями.

На початку нашого аналізу стисло зазначимо про сучасний зарубіжний досвід у досліджуваному в цій статті напрямі.

Сполучені Штати Америки мають сьогодні одну з найрозвиненіших стратегій кібербезпеки у світі. Національна стратегія кібербезпеки, оприлюднена у 2023 р., передбачає всебічний підхід до захисту критичної інфраструктури, зокрема енергетики, транспорту, фінансів та охорони здоров'я. Особливий акцент зроблено на партнерстві між урядом і приватним сектором, який володіє значною частиною відповідної критичної інфраструктури.

Стратегія також передбачає перехід до більш активної та наступальної політики реагування на кіберзагрози. США оголошують про намір не лише



захищатися, а й проводити операції з нейтралізації джерел загроз до того, як вони завдадуть шкоди. Такий підхід називається «disruption forward», тобто йдеться про ефективні превентивні заходи.

В американській стратегії кібербезпеки йдеться про необхідність внесення фундаментальних змін в основну динаміку цифрової екосистеми, переклавши перевагу на бік її захисників і постійно перешкоджаючи силам, які їй загрожують. Головною метою тут виступає захищена, стійка цифрова екосистема, де атакувати системи дорожче, аніж захищати їх, де конфіденційна або приватна інформація безпечна та захищена, і де ані інциденти, ані помилки не призводять до катастрофічних, системних наслідків [1].

Ще одним важливим аспектом тут виступає посилення відповідальності розробників програмного забезпечення. Замість того, щоб уся відповідальність за безпеку лягала на користувачів, уряд США закликає до змін у дизайні та розробці програмного забезпечення, щоб воно з самого початку було безпечним.

Також окрема увага приділяється міжнародній співпраці. США активно зміцнюють кібербезпекові альянси, зокрема в межах НАТО та двосторонніх партнерств, прагнучи встановити єдині глобальні правила кіберповедінки, кіберзахисту.

Своєю чергою, Європейський Союз (ЄС) розвиває засади та основні положення кібербезпеки на основі принципів демократії, верховенства права та захисту прав людини. Основою регіональної політики виступає Європейська стратегія кібербезпеки, доповнена рамковими документами, такими як Директива NIS2 та Європейський акт про кіберстійкість [2].

Наразі ЄС зосереджений на посиленні кіберстійкості всіх держав-членів, на гармонізації стандартів безпеки та захисті критичної

інфраструктури – зокрема енергетичних, транспортних і цифрових систем. Створено Агентство з кібербезпеки ЄС (ENISA), яке координує дослідження, інцидент-відповіді та навчання. Однією з головних ідей є формування «цифрового щита Європи», тобто мережі швидкого реагування на масштабні кіберінциденти [3].

Як зауважує М. В. Гуцалюк, спираючись на результати власного аналізу, дослідивши вісімнадцять європейських Стратегій та вісім Стратегій поза межами ЄС, ENISA відзначило чотири важливі етапи реалізації цих програмних документів: власне розробку, впровадження, оцінку та коригування. Відповідно, було запропоновано систему їх оцінювання. Так, відповідно до рекомендацій ENISA основними цілями оцінки стратегії кібербезпеки, заснованої на даному аналізі, є: 1) розробка політики та можливостей кіберзахисту; 2) досягнення кіберстійкості (здатність суб'єкта досягати бажаного результату незважаючи на кіберінциденти); 3) зменшення кіберзлочинності; 4) підтримка промисловості у сфері кібербезпеки; 5) безпека інформаційної критичної інфраструктури [4, с. 91–92].

Велика Британія навіть після виходу з ЄС зберегла тісну співпрацю з європейськими та трансатлантичними партнерами в сфері кібербезпеки. Британська стратегія кібербезпеки (оновлена на 2022–2030 роки) наголошує на створенні «найбезпечнішого місця для ведення бізнесу онлайн». Уряд тісно співпрацює з технологічною галуззю через структури на кшталт Національного центру кібербезпеки (NCSC).

Ключовими напрямками британської стратегії виступають: розвиток національного кіберпотенціалу, «кібергігієна» громадян, боротьба з онлайн-шахрайством, а також посилення кібероборони Збройних сил держави. Велика увага приділяється

інноваціям та партнерствам з приватним сектором. Так, зокрема, було створено програми для підтримки кіберстартапів [5].

Ізраїль також є одним із визнаних світових лідерів у галузі кібербезпеки, і ця сфера справедливо розглядається як частина національної доктрини безпеки. Завдяки співпраці між армією, урядом і технопарками, Ізраїль створив унікальну екосистему інформаційної безпеки та захисту. Центральним органом з відповідними повноваженнями виступає Національне управління з кібербезпеки, яке координує всі ініціативи, від оборони до просвітницьких кампаній.

Ізраїльська стратегія базується на принципі «активного захисту». Ідеться про швидке виявлення та нейтралізація загроз, включно з контропераціями. Країна також є одним із найбільших експортерів кібертехнологій. Потужна кадрова база формується через службу в спеціальних армійських кіберпідрозділах [6].

Як справедливо підсумовує Я. С. Мануїлов, сьогодні більшість держав світу визнають кібербезпеку ключовим елементом національної безпеки. Її забезпечення потребує створення та ефективного функціонування загальнодержавної системи, а також узгодженої й продуманої державної політики у сфері кібербезпеки. Така політика повинна ґрунтуватися на дотриманні міжнародного права, захисті основоположних цінностей, закріплених у національному законодавстві, та реалізації національних пріоритетів у кіберпросторі. У цьому контексті загальновизнаною практикою є доктринальне формулювання основ державної кібербезпекової політики у вигляді стратегічних документів, які окреслюють підходи до забезпечення безпеки в цифровому середовищі. Очевидно, що кожна стратегія в сфері кібербезпеки повинна враховувати не лише внутрішньодержавні політичні реалії,

але й сучасні глобальні тенденції, що впливають на формування національної системи кіберзахисту [7, с. 99].

Нижче пропонуємо авторський аналіз ключових положень Стратегії кібербезпеки України, структурований за певними ключовими аспектами.

Стратегія кібербезпеки України спрямована передусім на забезпечення національних інтересів у кіберпросторі, захист прав і свобод громадян, а також на розвиток національного кіберпростору. Документ визначає основні загрози, цілі та завдання державної політики у сфері кібербезпеки.

Основні цілі Стратегії включають: створення ефективної системи управління кібербезпекою; забезпечення стійкості та безпеки національного кіберпростору; розвиток національних спроможностей у сфері кібербезпеки; забезпечення захисту прав і свобод громадян в інформаційному суспільстві.

Водночас Стратегія ідентифікує низку ключових загроз, серед яких зокрема: кібератаки на об'єкти критичної інфраструктури; розповсюдження шкідливого програмного забезпечення; несанкціонований доступ до інформаційних ресурсів; кібершпигунство та кібершахрайство; використання кіберпростору для пропаганди та дезінформації.

Ці загрози мають як внутрішні, так і зовнішні походження, що очевидно вимагає комплексного підходу до їх нейтралізації.

Очевидно, що практична реалізація цілей Стратегії є більш складним завданням, аніж нормативне формулювання її положень. А тому для досягнення поставлених цілей Стратегія передбачає реалізацію таких пріоритетних напрямів:

1) розвиток нормативно-правової бази: удосконалення законодавства у сфері кібербезпеки, зокрема гармонізація з міжнародними стандартами та зобов'язаннями;



2) інституційне забезпечення, а саме – посилення ролі Національного координаційного центру кібербезпеки, створення та розвиток спеціалізованих підрозділів у сфері кібербезпеки;

3) захист критичної інфраструктури: запровадження механізмів виявлення та реагування на кіберінциденти, підвищення стійкості об'єктів критичної інфраструктури до кіберзагроз;

4) міжнародне співробітництво також є важливим аспектом, особливо в контексті триваючої війни в Україні. Зокрема йдеться про участь у міжнародних ініціативах та об'єднаннях у сфері кібербезпеки, про обмін інформацією та досвідом з іноземними партнерами;

5) освіта та підготовка кадрів, а саме – розвиток системи освіти у сфері кібербезпеки, підвищення кваліфікації фахівців, проведення інформаційно-просвітницьких кампаній для населення.

Не менш важливим питанням стає запровадження механізмів реалізації Стратегії. Так, для ефективної реалізації Стратегії передбачено запровадження наступних кроків:

1) розроблення та затвердження планів заходів: створення детальних планів дій з визначенням відповідальних органів та строків виконання;

2) моніторинг та оцінка ефективності: запровадження системи моніторингу реалізації Стратегії, регулярна оцінка досягнення поставлених цілей та завдань;

3) фінансування заходів: забезпечення належного фінансування заходів з реалізації Стратегії за рахунок державного бюджету та інших джерел.

Як слушно висловився Д. В. Дубов, аналіз внутрішніх проблем, що перешкоджають ефективній реалізації державної політики у сфері кібербезпеки, потребує системного підходу та розширення кола учасників, зокрема із залученням експертного середовища. Це

забезпечить всебічну оцінку ситуації та формування збалансованих рішень.

Серед основних викликів в досліджуваному аспекті потрібно виокремити: використання застарілих ІТ-систем із невиправленими вразливостями, зростання масштабів кібератак на критичну інфраструктуру, активні деструктивні дії РФ, низький рівень кіберобізнаності населення, недостатній розвиток державно-приватного партнерства, ризики, пов'язані з цифровою трансформацією, витоки персональних даних та відсутність актуальної інформації про реальний стан кіберзахисту [8].

А тому стає очевидним, що Стратегія кібербезпеки повинна не лише окреслювати цілі, а й формувати бачення безпечної в «цифровому» контексті України, у якій забезпечується кіберстійкість суспільства, економіки та ефективна міжсекторальна взаємодія. Основною метою є не розбудова системи заради самої системи, а навпаки – гарантування безпеки, добробуту та прав громадян. У цьому контексті теоретично доцільно та практично необхідно структурувати стратегічні цілі за трьома ключовими напрямками: стримування, стійкість, взаємодія.

Важливо підкреслити, що чинна Стратегія кібербезпеки України передбачає комплекс заходів для посилення обороноздатності держави у кіберпросторі, що структуровані за шістьма ключовими цілями. Перша з них (С. 1) спрямована на формування дієвої системи кібероборони. Планується створити кібервійська у структурі Міністерства оборони України та забезпечити їх належними ресурсами. У межах цієї мети передбачено також розроблення плану кібероборони як складової загального оборонного плану держави, а також регулярне проведення спільних навчань із підрозділами країн НАТО не менше двох разів на рік.

Друга стратегічна ціль (С. 2) полягає в розвитку потенціалу сил сектору безпеки і оборони у сфері кібербезпеки. Зокрема, йдеться про формування сучасного кіберпростору в межах інфраструктури Міністерства оборони, вдосконалення механізмів виявлення, попередження і протидії кібератакам, а також розвиток спеціалізованої освіти у цій сфері.

Третя ціль (С. 3) передбачає підвищення рівня кіберзахищеності об'єктів критичної інформаційної інфраструктури. Україна прагне розбудувати єдину систему державного управління захистом таких об'єктів, упровадити обов'язкову сертифікацію та аудит безпеки, а також стимулювати розвиток засобів вітчизняного виробництва для кіберзахисту.

Четверта ціль (С. 4) спрямована на активізацію міжнародного співробітництва у сфері кібербезпеки. Україна планує інтегруватися до єдиного кіберпростору з державами-членами ЄС і НАТО, приєднатися до Будапештської конвенції про кіберзлочинність та зміцнювати двосторонню взаємодію з ключовими партнерами в цьому напрямі.

Окрім стратегічних цілей, документ також містить окремі компоненти К. 1 і К. 2. Зокрема, компонент К. 1 передбачає посилення спроможності правоохоронних органів у протидії кіберзлочинності, у тому числі через впровадження новітніх технологій, обмін інформацією з міжнародними структурами та створення спільних оперативних груп. Компонент К. 2 стосується підвищення цифрової обізнаності населення – планується впровадження освітніх програм, розвиток наукових досліджень у сфері кібербезпеки та створення національного центру кіберосвіти.

Насамкінець звернемо увагу на Положення про організаційно-технічну модель кіберзахисту, яке було затверджено постановою Кабінету

Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1426. У цьому документі зокрема наголошено на тому, що організаційно-технічна модель кіберзахисту є комплексом заходів, сил і засобів кіберзахисту, спрямованих на оперативне (кризове) реагування на кібератаки та кіберінциденти, впровадження контрзаходів, спрямованих на мінімізацію вразливостей комунікаційних систем. Своєю чергою, організаційно-технічна модель кіберзахисту складається з організаційно-керуючої, технологічної та базисної інфраструктури кіберзахисту та впроваджується для забезпечення функціонування національної системи кібербезпеки.

Цей нормативний акт також оперує низкою інших важливих в контексті правозастосування термінів, а саме: кібергігієна – уміння та навички користування інформаційними технологіями, спрямовані на здійснення заходів щодо своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації реальних і потенційних кіберзагроз; технологічна інфраструктура кіберзахисту – організована сукупність сил та засобів кіберзахисту, інфраструктурних об'єктів, що забезпечують функціонування сил кіберзахисту, інформаційно-комунікаційних мереж та їх ресурсів, що використовуються в інтересах сил кіберзахисту.

До слова в нашій державі уже напрацьовано чимало інших підзаконних нормативних актів, що покликані регулювати дедалі більш актуальну проблематику кіберзахисту країни, населення, інших стейкхолдерів. Чимало з них запроваджені та активно застосовуються на практиці спеціальним органом влади – Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Примітно, що 7 березня 2025 р. Кабінет Міністрів України затвердив план заходів з реалізації Стратегії кібербезпеки на 2025 рік. Документ,



підготовлений фахівцями Держспецзв'язку, передбачає виконання комплексу завдань, спрямованих на зміцнення кіберстійкості держави. Ключові напрями включають: удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері кібербезпеки; розвиток організаційно-технологічної інфраструктури національної системи кібербезпеки; розширення міжнародного співробітництва; запровадження ризик-орієнтованих підходів для захисту критичної інфраструктури та державних органів; підвищення рівня кадрового забезпечення. На реалізацію цих заходів у Державному бюджеті на 2025 р. передбачено значну суму – 468,8 млн грн.

Також додамо від себе, що в попередніх публікаціях ми аналізували питання, пов'язані з правовим захистом конфіденційності та безпеки даних в електронній комерції [9, с. 1–11]. Переконані, що ця галузь правового регулювання є надзвичайно актуальною та перспективною, особливо в контексті реалізації Стратегії кібербезпеки України.

Висновки. Підсумовуючи проведений аналіз, зазначимо, що

Стратегія кібербезпеки України є комплексним документом, який визначає основні напрями державної політики у сфері кібербезпеки на середньострокову перспективу. Реалізація цього документа сприятиме підвищенню стійкості національного кіберпростору, захисту прав і свобод громадян, а також зміцненню позицій України на міжнародній арені у сфері кібербезпеки.

Водночас сьогодні стає очевидним, особливо в умовах захисту України від агресії, що успішне впровадження Стратегії вимагатиме скоординованих дій усіх зацікавлених сторін, належного ресурсного забезпечення та постійного моніторингу ефективності реалізації заходів щодо забезпечення кібербезпеки.

2025 рік є завершальним етапом виконання Стратегії кібербезпеки на 2021–2025 роки. За підсумками оцінювання, проведеного вітчизняними експертами, досягнуто лише 63 % запланованих цілей. Це зумовлює необхідність максимальної концентрації зусиль у поточному році для повної реалізації положень Стратегії.

Список використаних джерел

1. National Cybersecurity Strategy. March 2023. URL: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2023/03/National-Cybersecurity-Strategy-2023.pdf> (дата звернення: 22.05.2025).
2. Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2555> (дата звернення: 22.05.2025).
3. The European Union Agency for Cybersecurity (ENISA). URL: <https://www.enisa.europa.eu/> (дата звернення: 22.05.2025).
4. Гуцалюк М. В. Оцінка реалізації стратегії кібербезпеки України з урахуванням досвіду європейських і світових практик. *Інформація і право*. 2019. № 2. С. 90–99.
5. Government Cyber Security Strategy. Building a cyber resilient public sector. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61f0169de90e070375c230a8/government-cyber-security-strategy.pdf> (дата звернення: 22.05.2025).
6. Meridor D., Eldadi D. Israel's National Security Doctrine: the Report of the Committee on the Formulation of the National Security Doctrine (Meridor Committee), Ten Years Later. Memorandum № 187, 2019. URL: https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2019/02/Memo187_11.pdf (дата звернення: 22.05.2025).

7. Мануїлов Я. С. Огляд новел вітчизняного законодавства у сфері забезпечення кібербезпеки (на прикладі Стратегії кібербезпеки України на 2021–2025 роки. *Інформація і право*. 2021. № 4. С. 98–105.

8. Дубов Д. В. Формуючи нову Стратегію кібербезпеки України: чи можемо уникнути помилок першої спроби стратегування? Національний інститут стратегічних досліджень. 2021. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-01/tezy-dubov-2.pdf>.

9. Волинець В. В. Юридичні аспекти захисту конфіденційності та безпеки даних в електронній комерції. *Академічні візії*. 2024. № 29. С. 1–11. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11189625>.

Волинець В. В. Правовий аналіз Стратегії кібербезпеки України: окремі актуальні питання

У науковій статті досліджено ключові засади та механізми реалізації Стратегії кібербезпеки України на період до 2025 року. Автор акцентує увагу на тому, що в умовах повномасштабної збройної агресії Росії, кібербезпека стала невід’ємною складовою національної безпеки. Стратегія спрямована на створення ефективної системи управління, захист критичної інформаційної інфраструктури, розвиток кадрового потенціалу та міжнародну інтеграцію України у сфері кіберзахисту.

Розглядається міжнародний досвід, зокрема практики США, ЄС, Великої Британії, Ізраїлю, що стали орієнтирами для національного стратегічного планування. Значну увагу приділено структурі української Стратегії, яка містить шість стратегічних цілей (С. 1–С. 4, К. 1, К. 2), що охоплюють формування кібервійськ, протидію кіберзагрозам, захист критичної інфраструктури, посилення міжнародного співробітництва, боротьбу з кіберзлочинністю та розвиток цифрової обізнаності населення.

Окремо проаналізовано організаційно-технічну модель кіберзахисту, а також нормативну базу, включаючи постанови Кабінету Міністрів та роль Держспецзв’язку. Автор підкреслює, що Стратегія має комплексний характер і вимагає міжсекторальної взаємодії, постійного моніторингу та коригування.

Окремо наголошено на тому, що для успішного впровадження Стратегії передбачено реалізацію таких ключових заходів: планування діяльності; моніторинг та оцінювання; ресурсне забезпечення.

Також автором звернуто увагу на те, що Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації України напрацювала чималу кількість підзаконних нормативних актів, що покликані регулювати сферу кіберзахисту нашої держави.

У висновках до роботи зауважено, що реалізація Стратегії сприятиме підвищенню кіберстійкості держави, захисту прав громадян і зміцненню міжнародних позицій України. Однак станом на початок 2025 року досягнуто лише 63% поставлених цілей, що потребує посилення зусиль у фінальний рік її дії.

Ключові слова: кібербезпека, національна стратегія, критична інфраструктура, міжнародне співробітництво.

Volynets V. Legal analysis of the Cybersecurity Strategy of Ukraine: some relevant issues

The research paper examines the key principles and mechanisms for implementing the Cybersecurity Strategy of Ukraine for the period until 2025. The author emphasizes that in the conditions of full-scale armed aggression by Russia, cybersecurity has become an integral part of national security. The strategy is aimed at creating an effective management system, protecting critical information infrastructure, developing human resources and international integration of Ukraine in the field of cyber defense.

International experience is considered, in particular the practices of the USA, EU, Great Britain, Israel, which have become guidelines for national strategic planning. Considerable attention is paid to the structure of the Ukrainian Strategy, which contains six strategic

goals (S. 1–S. 4, K. 1, K. 2), covering the formation of cyber troops, countering cyber threats, protecting critical infrastructure, strengthening international cooperation, combating cybercrime and developing digital awareness of the population.

Separately, the organizational and technical model of cyber defense, as well as the regulatory framework, including the resolutions of the Cabinet of Ministers and the role of the State Service for Special Communications, are analyzed. The author emphasizes that the Strategy is comprehensive in nature and requires intersectoral interaction, constant monitoring and adjustment.

It is especially emphasized that for the successful implementation of the Strategy, the implementation of the following key measures is envisaged: activity planning; monitoring and evaluation; resource provision.

The author also draws attention to the fact that the State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine has developed a considerable number of subordinate regulatory acts designed to regulate the sphere of cyber defense of our state.

The conclusions to the work note that the implementation of the Strategy will contribute to increasing the cyber resilience of the state, protecting the rights of citizens and strengthening the international positions of Ukraine. However, as of the beginning of 2025, only 63 % of the set goals have been achieved, which requires increased efforts in the final year of its operation.

Key words: cybersecurity, national strategy, critical infrastructure, international cooperation.



Юрій Ключковський,
доктор юридичних наук,
професор кафедри загальнотеоретичного
правознавства та публічного права
Національного університету
«Києво-Могилянська академія»
ORCID: 0009-0009-8240-6584

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-4>

УДК 342.9

Регуляторна роль принципів адміністративного процесуального права¹

Принципи права вважаються традиційним правовим явищем ще з часів римського права, однак істотне зростання наукового інтересу до них розпочалося з робіт американського теоретика і філософа права Р. Дворкіна (див., зокрема, [1]). Протягом останніх десятиліть проблема принципів права привертає значну увагу українських правників як у сфері правознавчих досліджень, так і у сфері правозастосування. Визначний внесок у визначення місця і ролі принципів права у системі права належить світлій пам'яті професорові Миколі Козюбри [2].

Значення принципів права не обмежується часто згадуваною роллю «керівних ідей», які виражають певні суспільні цінності (онтологічна та аксіологічна функції принципів права, у термінології М. Козюбри). Важливо наголосити, що принципи права здійснюють регуляторну функцію, і не лише на «ідейному» рівні

(у зв'язку з чим їх часто відносять до джерел права [3, с. 147–148]), але й безпосередньо, будучи *нормами права* [4, s. 75; 5, с. 25]), тобто імперативними правовими вимогами. Р. Дворкін наголошував, що норми – принципи права відрізняються від «звичайних» норм – «правил» як своєю загальністю, так і підвищеним ступенем обов'язковості (юридичної сили). Іншими словами, принципи права мають бути дотримані завжди, хоча їх зміст у певних умовах може зазнавати певних змін, у тому числі звуження.

Як зауважив Р. Алексі, принципи права внаслідок багатства і різноманітності суспільних відносин ніколи не застосовуються «поодиноці». Тому внаслідок їх взаємодії у конкретній ситуації правозастосування принципи мають між собою узгоджуватися шляхом певної зміни змісту принципів (т. зв. «метод зважування» відносної важливості принципів у конкретних

¹ Стаття написана на основі доповіді автора на VIII Міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики. 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України» (м. Київ, 3–4 липня 2025 року), організований Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду.



обставинах [4, с. 82, 138; 1, с. 53]), що можна вважати проявом застосування принципу пропорційності.

Водночас співвідношення імперативності («юридичної сили») принципів з відповідними характеристиками «звичайних» норм («правил», у термінології Р. Дворкіна) зовсім інше: незважаючи на свою загальність, час закріплення у нормативному акті (або й відсутність такого закріплення²), принципи завжди мають перевагу перед «звичайними» нормами. Внаслідок цього такі норми-«правила» повинні тлумачитися у спосіб, який узгоджується зі змістом принципів, а якщо таке тлумачення неможливе, норма-«правило» не має застосовуватися. У цьому сенсі можна стверджувати, що з огляду на верховенство Конституції більшість конституційних положень набувають властивостей принципів права порівняно із «звичайними» нормами законів чи тим більше підзаконних актів.

Принципи права складають певну ієрархічну систему не у сенсі підпорядкованості, а скоріше у сенсі загальності, сили впливу та генетичних зв'язків. На цій підставі розрізняють загальні принципи права (як, наприклад, свобода, рівність, гідність людини), які діють у межах усієї системи права (усіх галузей та інститутів), а також принципи відповідних підсистем права – принципи конституційного права, принципи галузей права і, нарешті, принципи окремих інститутів права. Деякі з галузевих та особливо інституційних принципів є своєрідними «наслідками» більш загальних принципів (їх «проекціями» на відповідну галузь чи інститут), які завдяки своїй змістовній специфіці виокремлюються

поряд із прямою дією більш загальних принципів; існують також галузеві та інституційні принципи права, генетично незалежні від принципів вищого рівня, які відображають специфіку відповідної галузі чи інституту.

Особливу роль для всієї системи права відіграє принцип **верховенства права**, який останнім часом часто згадується і по суті, і «для краси». Фундаментальне значення цієї концепції для системи права в цілому обґрунтовує її кваліфікацію як «метапринципу» (за характеристикою С. Головатого [7, с. 72]). Водночас відзначаємо певну безплідність дискусії щодо назви цього принципу; незалежно від назви, потрібно усвідомлювати його глибокий і різносторонній зміст.

У цьому відношенні хочу нагадати видатну роль професора М. Козюбри у дослідженні верховенства права. Саме йому належить ідея «спектрального підходу» до розкриття змісту цього метапринципу у вигляді низки взаємопов'язаних принципів-складових [8]. Цей же підхід, однак з дещо іншим переліком принципів-складових, використала Венеційська комісія у своїй Доповіді про верховенство права [9] і згодом у розробленому нею переліку критеріїв для визначення стану з верховенством права [10] («Мірилі верховенства права»).

Обидва документи Венеційської комісії засвідчили багатство і певною мірою невичерпність змісту цього метапринципу. Вони мають важливе доктринальне значення, зокрема, у порівняльно-правовому сенсі, оскільки встановлюють європейські стандарти у цій сфері, узагальнюючи широку сукупність національних правових систем європейських держав.

² У теорії права розрізняють принципи «явні» (закріплені текстуально у нормативних актах) і «неявні» принципи, які не мають нормативного закріплення, однак є загальноновизнаними на рівні правової доктрини і судової практики (огляд цієї ситуації див. [6, с. 61–64]). Прикладами «неявних» принципів права у сучасній системі права України є відомі принципи пропорційності, субсидіарності, а також новий, запозичений із системи права ЄС принцип належного врядування.

Однак їх нормативне значення не слід переоцінювати: попри важливість цих авторитетних актів м'якого права не можна забувати про існування і вищу силу Конституції України у системі права нашої держави; це стосується не лише документів Венеційської комісії, але й (часом більшою мірою) інших органів та інституцій Ради Європи, зокрема, Консультативної ради європейських суддів.

Тому важливо, що в своєму переліку принципів-складових верховенства права М. Козюбра наголосив на принципі верховенства Конституції України [8, с. 31–34], підкресливши тим самим часто недооцінений взаємозв'язок частин першої та другої статті 8 Конституції. Слід також мати на увазі, що стаття 9 Конституції України закріпила вищу силу Конституції навіть стосовно міжнародних договорів України, а тим більше щодо актів м'якого права.

Автор вже мав нагоду викласти свою позицію щодо того, що верховенство Конституції забороняє застосування будь-якого правового акту (і насамперед закону), який не відповідає Конституції [11]. На жаль, ця складова принципу верховенства права, яка є безпосереднім наслідком частини другої статті 8 Конституції та прямою нормативною вимогою частини четвертої статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), сьогодні ставиться під сумнів практикою не лише судів загальної юрисдикції, але й Конституційного Суду України. На моє переконання, це наслідок хибного вирішення конфлікту двох принципів: з одного боку, принцип верховенства Конституції, а з іншого – принцип *res judicata*, який є принципом нижчого рівня, наслідком («проекцією» на групу галузей процесуального права) принципів юридичної визначеності та законних очікувань, які також є складовими принципу верховенства права. Надання переваги

більш частковому принципу *res judicata* ігнорує той факт, що одною з основних же принципів юридичної визначеності і законних очікувань є загальна (і більш фундаментальна) вимога верховенства Конституції як першочергової основи таких очікувань. Адже Конституція, на відміну від судової практики, вивчається як найвищий правовий акт держави навіть у середній школі; визнання і дотримання Конституції України є передумовою для прийняття до громадянства України (стаття 9 Закону «Про громадянство України»). Зрештою, ідея, що адміністративний суд не повинен застосовувати положення правового акту, у тому числі закону, якщо його застосування суперечитиме *конституційним принципам права* чи порушуватиме права та свободи людини і громадянина, висловлювалася ще авторами проекту Кодексу адміністративного судочинства [12, с. 50].

Спільна реалізація принципу верховенства Конституції та принципу *res judicata* повинна бути забезпечена, однак не може бути внутрішньо суперечливою. Застосування у цій ситуації згаданого вище методу взаємного «зважування» до такого конфлікту принципів очевидним чином надає перевагу більш фундаментальному принципу, що вимагає звуження (але не заперечення) змісту і сфери застосування принципу *res judicata*, який повинен діяти, але не тоді, коли застосовано неконституційний акт.

Фундаментальною основою метапринципу верховенства права є *принцип поваги і гарантування основних прав людини* (в останньому терміні слід наголошувати на суб'єкті прав, а не на їх характері). Ієрархічна система суб'єктивних прав за своїми властивостями дуже подібна до системи принципів права: не всі суб'єктивні права належать до найбільш загальної категорії «основоположних прав людини» у зв'язку із звуженням



їх суб'єкта – кола носіїв відповідного права; тому існують права громадянина, дитини, найманого працівника, особи похилого віку, ветерана бойових дій та індивідів, які належать до інших суспільних груп, у відповідності до правової природи суспільних відносин, у яких ці права реалізуються.

На підставі подібності системи суб'єктивних прав і системи принципів права як об'єктивних правових вимог можна висловити *гіпотезу*: кожне суб'єктивне право має наслідком принцип об'єктивного права – фундаментальну імперативну вимогу поваги, гарантування і захисту цього суб'єктивного права. Рівень такого принципу визначається рівнем суб'єктивного права в ієрархічній системі.

Система суб'єктивних прав (і насамперед підсистема прав першого покоління), вимога поваги до яких лежить в основі верховенства права, має своїм джерелом основоположний *принцип свободи* – фундамент ідеології лібералізму. Два інші основоположні принципи права – рівність і справедливість – дещо зрівноважують індивідуалістичну концепцію свободи і формують базу для гарантій користування суб'єктивними правами та їх захисту, а також служать основою для прав другого покоління (з їх іншою ідейною основою – солідаризмом).

У цьому контексті доцільно ще раз наголосити, що право на захист порушених прав і свобод лише умовно може розглядатися в якості окремого суб'єктивного права; воно скоріше є узагальненням невід'ємних складових кожного права, яке, будучи позбавлене гарантованих можливостей захисту, втрачає свій зміст суб'єктивного права. Таким чином, *право на доступ до суду*, закріплене у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і дещо незграбно (однак

достатньо для судів адміністративної юрисдикції) – в статті 55 Конституції, є не просто окремим правом, а засобом гарантування усіх суб'єктивних прав і, таким чином, наслідком принципу поваги до прав людини – фундаментальної складової метапринципу верховенства права. Звідси випливає, що до будь-якого обмеження будь-якої складової права на судовий захист слід ставитися дуже стримано й обережно, не допускаючи порушення принципу верховенства права.³

Тим не менше обмеження суб'єктивних прав природні і неминучі. Можна стверджувати, що й серед *прав людини* не існує абсолютних прав; навіть право на життя і на людську гідність можуть зазнавати *правомірних* (наголосимо на цьому) обмежень.

Такі обмеження, як і в випадку взаємного обмеження змісту конфліктних принципів права, є наслідком того, що жодне суб'єктивне право не може бути реалізоване ізолювано; усі права реалізуються у суспільному житті, у взаємодії суб'єкта такого права з іншими суб'єктами такого ж та інших прав. Прагнення реалізувати усі такі права у сукупності спричиняють конфлікти прав. Основою для вирішення цих конфліктів шляхом взаємного їх узгодження, поряд з принципом пропорційності, є відомий *принцип взаємного обмеження прав*, дещо художньо ще у XVIII столітті висловлений Вольтером: «Мої права закінчуються на кінчику Вашого носа». Сучасне правове формулювання цього принципу взаємодії прав надає стаття 23 Конституції.

Узгодження можливостей одночасної реалізації багатьох прав багатьма суб'єктами досягається різними правовими засобами. Це може бути обмеження змісту, обсягу або кола носіїв відповідного права на основі

³ Щодо проблеми обмежень права на касаційне оскарження так званими «процесуальними фільтрами» див. [13, с. 234–247].

принципу пропорційності (зокрема, прикладом є відсутність пасивного виборчого права для суддів). Однак найчастіше таке узгодження досягається відповідним регулюванням *способу реалізації* суб'єктивного права: суб'єкт права, прагнучи досягнути мети, на яку спрямоване право, зобов'язується діяти у чітко визначений спосіб, який забезпечує, щоб при цьому не створювалися протиправні перешкоди іншим суб'єктам, які правомірно, відповідно до встановленого порядку, реалізують власні права. Тим самим свобода користуватися своїм правом обмежується не за *обсягом*, а за *способом дій*, відступ від якого несе загрозу порушення прав інших, а отже, оцінюється як протиправний.

Ці міркування показують, що *принцип узгодженої реалізації суб'єктивних прав*, який є наслідком принципу поваги до прав, гарантування їх дотримання, слугує джерелом для правових процедур і, в кінці кінців, для процесуального права в цілому. Завдання процесуального (процедурного) права – надати такий *спосіб* реалізації одночасно здійснюваних (і часто конкурентних або й конфліктних) прав, який забезпечить максимально можливі повноту і безперешкодність їх одночасної *змістовної* реалізації у розумній узгодженості.

Звідси впливає ще один наслідок, який часом не береться до уваги. При вирішенні спору про захист права на користь певного суб'єкта часом не враховується можливість, що обраний шлях поновлення (захисту) порушеного права цього суб'єкта порушуватиме законне (правомірно реалізоване) право одного чи кількох інших суб'єктів. Прикладом такого неврахування прав інших, на мою

думку, є відоме рішення Конституційного Суду України 2021 року, яким визнано неконституційною відсутність гарантованого права засуджених на довічне ув'язнення на дострокове звільнення від відбування такого покарання з огляду на порушення людської гідності засудженого [14]. Вважаємо, що, з урахуванням особливого ступеня тяжкості та характеру вчиненого злочину (у тому числі суб'єктивної його сторони – прямого умислу), що стало підставою для такого вироку, подібний висновок щодо поваги до людської гідності злочинця ставить під загрозу права (у тому числі людську гідність і навіть, можливо, право на життя) не лише потерпілих та свідків, наприклад, у справі про умисне вбивство відповідно до частини другої статті 115 Кримінального кодексу України, які мали законні очікування, що такий злочинець не вийде на волю і не бути мститися їм за своє засудження. Тим більше викликає сумніви така турбота про людську гідність осіб, що вчинили тяжкі злочини проти основ національної безпеки України в умовах російської агресії, що призвело до загибелі і фізичних страждань багатьох людей.⁴

У рамках цивільного процесу проблеми з порушенням прав інших осіб, як правило, не виникають. Однак в адміністративному судочинстві при розгляді справ публічно-правової природи існують приклади вирішення спору на користь поновлення права сторони справи ціною нехтування правами інших суб'єктів, наприклад, у справах щодо відмови у відкритті дисциплінарного провадження щодо прокурорів (див., наприклад, [15]).

Дослідження галузевих принципів права, особливо галузей публічного

⁴ Можливість застосування покарання у вигляді довічного ув'язнення передбачена статтями 110, 111, 111¹ Кримінального кодексу України.



права, ставить ще одну цікаву проблему. Законодавство часто визначає перелік принципів, за якими має здійснюватися певна публічна діяльність. Прикладом є процесуальне законодавство, яка визначає «принципи судочинства», а не «принципи процесуального права» (КАС України, частина третя статті 2; Цивільний процесуальний кодекс, частина третя статті 2). Подібна ситуація фіксується і в деяких інших галузях. Наприклад, Виборчий кодекс України поряд з принципами виборчого права у частині першій статті 21 закріплює принципи («засади») виборчого процесу, тобто ті засади, на яких здійснюється діяльність уповноважених суб'єктів. У рамках муніципального права науковці розрізняють *принципи муніципального права* і закріплені у статті 4 Закону «Про місцеve самоврядування в Україні» *принципи місцевого самоврядування* (тобто принципи його функціонування; див. [16, с. 133–134, 142–143]). В. Авер'янов вказував на різницю між принципами адміністративного права і принципами державного управління [17, с. 12].

У зв'язку з такою постановкою питання про відмінність між галуzeвими принципами *права* (тобто принципами, які лежать в основі системи норм, які регулюють відповідну сферу правовідносин) та принципами, які визначають спосіб *діяльності* (поведінки, тобто участі у відповідному процесі як явищі суспільної дійсності) у певній сфері правовідносин, виникає питання: чи «принципи (засади) адміністративного судочинства», зазначені у частині третій статті 2 КАС України, є принципами адміністративного процесуального права як галузі права, чи принципами адміністративного судового процесу як діяльності із здійснення судочинства. Досі переважає остання точка зору. Зокрема, авторами проєкту Кодексу адміністративного судочинства свого

часу була висловлена думка, що принципи (засади) судочинства – це «найбільш абстрактні правила розгляду і вирішення судових спорів» [12, с. 49]. На думку Р. Куйбіди та В. Шишкіна, «принципи адміністративного судочинства – це основні вимоги щодо справедливого розгляду і вирішення в суді адміністративних справ... Вони спрямовані, зокрема, до законодавця – під час формулювання правил адміністративного судочинства і до суду – під час застосування цих правил для розв'язання спірних правовідносин» [18, с. 203]. М. Смокович та В. Бевзенко стверджують, що «принципи адміністративного процесу – це обов'язкові *правила процесуальної поведінки* адміністративного суду, учасників адміністративної справи...» [19, с. 133].

Вважаємо, що перелік принципів, наведений у статті 2 КАС України, неоднорідний: ці «засади» мають достатньо різні як правове значення, так і об'єкти, на які вони спрямовані. Тому питання про те, які з наведених «засад» дійсно є *принципами процесуального права*, заслуговує на увагу. Більше того, враховуючи можливість існування так званих неявних принципів, не закріплених текстуально у законодавчих актах, можна ставити питання про повний перелік принципів адміністративного процесуального права у його відокремленні від засад судового процесу як діяльності задіяних у ньому суб'єктів.

В основі принципів адміністративного процесуального права, поряд з метапринципом верховенства права, до наслідків якого доводиться повертатися неодноразово, лежить інший основоположний принцип права – ***принцип рівності***. Цей принцип не вимагає повної рівності усіх; як відомо, у найбільш загальному формулюванні, запропонованому ще Арістотелем, він означає, що до однакового слід ставитися однаково, а до

різного – по-різному відповідно їхніх відмінностей.⁵ У зв'язку з цим викликає певну незгоду відоме формулювання «рівності перед законом і судом»; у всякому разі його не слід розуміти як заборону нерівності суб'єктів із різним правовим статусом [13, с. 127].

Особливо важливе таке розуміння у сфері публічного права; стаття 19 Конституції демонструє принципову нерівність перед законом двох основних груп суб'єктів публічного права – суб'єктів владних і некладних. Принципова нерівність цих двох груп суб'єктів знаходить свій вияв і в класичному адміністративному судовому процесі.

Три принципи «адміністративного судочинства» (які є підстави вважати принципами *процесуального права*), зазначені разом в одному пункті 4 частини третьої статті 2 КАС України, – принципи *змагальності*, *диспозитивності* та *офіційності* – дійсно пов'язані між собою насамперед генетично: вони походять від принципу рівності у його загальній формі (з можливим долученням наслідків інших загальних принципів). Зміст цих принципів розкритий у загальних рисах у статті 9 КАС України. Зокрема, змагальність забезпечує формальну (юридичну) рівність сторін у судовому процесі. Диспозитивність заснована на рівності можливостей (а також на свободі) сторін аргументувати і доводити власну позицію, а також визначає межі предмету судового розгляду – позовні вимоги, якими суд традиційно вважається обмеженим.

Однак, на відміну від цивільного процесу, де сторони як учасники цивільних правовідносин *a priori* вважаються рівними, в адміністративному судовому процесі апіорна *нерівність*

двох зазначених вище груп суб'єктів – владних і некладних – істотно обмежує дотримання формальної рівності («рівності перед судом») при реалізації вимог змагальності і диспозитивності. Відповідну компенсацію забезпечує принцип, який у КАС України названо «офіційним з'ясуванням всіх обставин справи». Вважаємо таку назву цього принципу евфемізмом, насамперед через те, що будь-який суд, не лише адміністративний, будучи державним органом, завжди діє офіційно, у тому числі в частині з'ясування обставин справи.

Прийнято вважати, що зміст цього принципу полягає в тому, що адміністративний суд може за власною ініціативою залучити та/або дослідити докази, які сам суд вважає потрібними, і тим самим забезпечити встановлення важливих фактичних обставин справи, істотних для прийняття справедливого рішення. Однак «офіційність» до цього не має відношення; мова йде про активну роль суду, відому під назвою «інквізиційності» (дослідницького характеру процесу). *Принцип інквізиційності*, відсутній у цивільному процесуальному праві, є антитезою принципів змагальності та диспозитивності; через свою протилежну змістовну спрямованість ці принципи завжди перебувають у конфлікті між собою і при одночасному застосуванні в адміністративному судовому процесі потребують узгодження (методом «зважування», як це передбачили Р. Дворкін та Р. Алексі). Мета принципу інквізиційності при його збалансованості із принципами змагальності і диспозитивності – урівноваження (досягнення *фактичної* рівності) можливостей *a priori* нерівних за статусом сторін у пошуку доказів та аргументів і, як наслідок, справедливе вирішення спору.

⁵ Повна цитата звучить так: «Здається, справедливість полягає у певній рівності, і насправді так і буває, але це стосується не всіх, а тільки рівних. І нерівність уявляється як справедливість і є такою насправді, але вона теж не стосується всіх, а тільки нерівних» ([20], книга третя, пункт V.8).



КАС України пов'язує з принципом інквізиційності ще дві особливі риси процесу, спрямовані на додаткове сприяння стороні, яка є невіддільним суб'єктом.

По-перше, у справах, де спір стосується рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які, на думку позивача, порушують його права і свободи, *тягар доведення* правомірності цих рішень, дій чи бездіяльності покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень (частина друга статті 77 КАС України); таким чином, у разі відсутності належних і переконливих доказів, наданих відповідачем, такі рішення, дії чи бездіяльність вважаються протиправними. Тому формула «позивач не надав достатніх доказів» не може вважатися коректною у судовому рішенні в такій справі: суд мав би з власної ініціативи шукати такі докази і знайти їх або встановити їх об'єктивну відсутність.

По-друге, хоча традиційно вважається, що адміністративна справа розглядається в межах позовних вимог, тим не менше суд не обмежений цими вимогами: за потреби досягнення ефективного захисту порушеного права (тобто виконання основного завдання адміністративного судочинства) суд може вийти за межі позовних вимог і захистити право іншим, більш адекватним способом (частина друга статті 9 КАС України)⁶. Формула «може» у цьому законодавчому приписі не означає дискреції суду: вона позначає лише можливий шлях розгляду справи, який *необхідно* використати суду для досягнення мети адміністративного судочинства, визначеної частиною першої статті 2 КАС України.

Три зазначені принципи адміністративного судового процесу, будучи наслідками принципу рівності (в частині формули «до різного слід

ставитися по-різному»), у їх поєднанні порушують *формальну рівність* сторін; таким чином, істотні відмінності правового статусу сторін (за критерієм «владний / невіддільний» суб'єкт) мають наслідком певну невідповідність традиційному твердженню про «рівність перед судом».

Водночас звернемо увагу, що у випадку *компетенційного спору* між двома суб'єктами владних повноважень (пункт 3 частини першої статті 19 КАС України) принцип інквізиційності не має застосовуватися, оскільки сторонами такої справи є суб'єкти з рівним правовим статусом. Зауважимо, що КАС України чомусь не встановлює жодних особливостей розгляду справ, які стосуються компетенційних спорів, хоча у таких справах відсутній аспект захисту порушеного *суб'єктивного права*: спір стосується *повноважень* органу влади чи посадової особи, які не можуть вважатися їх правами, оскільки владний суб'єкт *зобов'язаний* здійснювати свої повноваження.

Вище зазначалося, що основні положення Конституції мають загальний, проте зобов'язальний характер, а отже, можуть вважатися принципами права. У зв'язку з цим виникає питання: Чи є принципом права положення частини другої статті 124 Конституції: «Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір...»?

Нормативного визначення юридичного спору в загальному вигляді не існує. Відповідно до доктринального тлумачення, «публічно-правовий спір є видом юридичного конфлікту, який потрібно розглядати як особливий стан правовідносин, пов'язаний з наявністю суперечностей між суб'єктами цих правових відносин щодо реалізації їхніх прав, свобод, інтересів, а також обов'язків» [21, с. 8]. Отже, епітет

⁶ Щодо доктринального змісту цих трьох принципів див.: [13, с. 133–139; 19, с. 195–197].

«юридичний» у цьому конституційному терміні означає *правовий* характер такого спору, тобто пов'язаний із *правовим* регулюванням поведінки відповідних суб'єктів (нормами права, а не моральними чи іншими соціальними нормами, що не мають правового вираження).

Друге речення частини другої статті 124 Конституції чітко вказує, що можливе *розширення* сфери повноважень судової влади, яке регулюється лише законом. Можливість *звуження* цієї сфери повноважень, тобто виключення з обсягу юрисдикції судів певних юридичних спорів, стаття 124 Конституції не передбачає.

У цьому контексті викликає істотні сумніви концепція «спору, який не підлягає судовому розгляду», якщо цей спір стосується *врегульованої правом* поведінки, особливо суб'єкта владних повноважень з огляду на частину другу статті 19 Конституції. Звужене тлумачення змісту частини другої статті 124 Конституції означає, що суд у деяких випадках може відмовитися реагувати на протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, навіть якщо така протиправність не викликає сумнівів.

Дещо вужче поняття «спір, який не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства», цілком прийнятне: адже існують інші судові юрисдикції. Саме на такий варіант орієнтована частина шоста статті 170 КАС України, яка *зобов'язує* адміністративний суд у випадку такого спору, відмовляючи у відкритті провадження, «роз'яснити заявнику, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи». Наголосимо, що варіант роз'яснення «спір не підлягає судовому розгляду взагалі» КАС України не передбачає.

Концепція «спір, який не підлягає судовому розгляду взагалі» була розроблена у рішеннях Великої Палати Верховного Суду у 2018 році, тобто

відразу після конституційної реформи правосуддя 2016 року та перегляду процесуальних кодексів 2017 року.

В одному з таких випадків спір стосувався законодавчого процесу у Верховній Раді України та процедури підписання прийнятого закону Президентом України. Проблема відсутності контролю щодо дотримання вимог Конституції та закону у такому процесі не нова і цікава, оскільки цей предмет спору дійсно потрапляє у реальну прогалину між законодавчо визначеними юрисдикціями Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції (адміністративних судів).

Основна група справ, яка на той час надала привід для визначення категорії «юридичних спорів, які взагалі не підлягають судовому розгляду», стосувалася оскарження особою, яка ініціювала дисциплінарне провадження проти прокурора, відмови відкрити таке провадження. Основним аргументом відмови у розгляді цієї справи (а згодом і низки інших) було визнання відсутності порушеного права позивача. Як зазначила Велика Палата, «...права та свободи, які не є індивідуально вираженими, не підлягають судовому захисту в порядку адміністративного судочинства» [22]; звідси робився висновок, що «...поняття «спір, який підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства» слід тлумачити у світлі частини третьої статті 124 Конституції України в ширшому значенні, тобто як поняття, що стосується тих спорів, які не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, і тих, які взагалі не підлягають судовому розгляду» [23].

Цю аргументацію, яка стала поширеною у практиці Верховного Суду, вважаємо спірною, насамперед через її очевидну невідповідність статті 124 Конституції. Крім того, у сфері публічних правовідносин, до якої належать усі випадки здійснення владних повноважень, у тому числі прийняття



кадрових рішень, порушення закону з боку суб'єктів влади певною мірою стосується прав усіх громадян демократичної держави. У зв'язку з цим нагадаємо, що Хартія основоположних прав Європейського Союзу закріпила *право громадян ЄС на належне врядування* [24]. Принцип «належного врядування», пов'язаний із цим суб'єктивним правом, передбачає наявність «публічного інтересу» у громадянина, який зацікавлений у дотриманні принципу законності в управлінні. Принцип належного врядування сформульований Радою Європи у вигляді 12 принципів-складових; зокрема, принцип 5 («Підзвітність») стверджує: «Механізми підзвітності гарантують, що уряди, державні органи та посадові особи беруть на себе відповідальність за свої дії та рішення, сприймаючи відповідні наслідки за будь-які порушення чи упущення» [25]. Ця вимога виключає можливість відсутності реагування на будь-яке недотримання вимог закону з боку суб'єкта владних повноважень. Тому вважаємо, що суд не може залишити без уваги виявлене порушення закону з боку суб'єкта владних повноважень, навіть якщо цим порушенням не нанесено конкретної шкоди позивачу, якщо позивач – громадянин, який належить до Українського народу – носія суверенітету і джерела влади в Україні.

На жаль, практика судів у рамках концепції «спору, який взагалі не підлягає судовому розгляду», має приклади відсутності реакції на правопорушення у сфері функціонування органів влади з підстав, які слід визнати формальними. Зокрема, викликає сумніви правова позиція, сформована Верховним Судом: «...з'ясування правової заінтересованості позивача передувє розгляду питання щодо правомірності рішення, яке оскаржується. Відсутність такої заінтересованості позивача є підставою для відмови у задоволенні позову *незалежно від правомірності*

чи протиправності оскарженого рішення» [26] (курсив наш. – Ю. К.). Наслідком є неможливість суспільства реагувати правовим шляхом на протиправні рішення та дії суб'єктів владних повноважень всупереч праву на належне врядування і, зрештою, конституційному принципу правової держави.

Зазначені підходи до застосування концепції «юридичного спору, який не підлягає судовому розгляду взагалі» не можна вважати такими, що відповідають принципам права (як конституційним, так і засадам адміністративного судочинства). Д. Притика, коментуючи статтю 124 Конституції (щоправда, у попередній редакції), зазначив: «...аксіомою є теза про те, що чим більша кількість конфліктів у суспільстві вирішується судом, а не органами виконавчої чи законодавчої влади, тим більше є підстав вважати це суспільство демократичним, а державу правовою» [26, с. 861]. Ця оцінка прямо стосується недопущення правових конфліктів, які взагалі залишаються поза судовим розглядом. Не хочеться думати, що конституційна реформа 2016 року у сфері судочинства, змінивши редакцію статті 124, звузила сферу юрисдикції судів, а тим самим зробила Україну менш правовою державою.

Наголосимо, що належний захист порушеного права у публічних правовідносинах не може бути чисто формальним: воно має досягатися шляхом створення судовим рішенням умов для максимально можливого відновлення правового становища, яке існувало до вчинення порушення (*restitutio in integrum*), тобто не лише поновлення порушеного права, але й відновлення порушеного публічного правопорядку в цілому.

Прикладом недотримання цієї вимоги може бути ситуація, яка склалася в одній із громад, де рада достроково припинила повноваження

секретаря ради і тут же обрала на цю посаду іншого депутата. Окружний адміністративний суд скасував рішення ради про дострокове припинення повноважень секретаря ради як протиправне і, діючи в межах традицій трудового законодавства, обмежився поновленням його на посаді [28]. Однак при цьому не було враховано особливості заміщення виборних посад у місцевому самоврядуванні: суд не надав оцінки рішенням ради про обрання нового секретаря ради (яке у контексті судового рішення слід було визнати безпідставним, а тому нечинним), а рада протягом тривалого часу не підтримує при голосуванні рішення про припинення повноважень новообраного секретаря (що необхідно, щоб поновити на посаді попереднього). Таким чином, недостатня увага суду до повного

відновлення правопорядку і усунення усіх наслідків протиправного рішення має наслідком неможливість на практиці поновити порушене право позивача і відновити правопорядок.

Цей короткий огляд ролі принципів права у здійсненні адміністративного судочинства засвідчує як їх важливу роль, так і, на нашу думку, недостатній ступінь їх застосування у судовій аргументації не лише стосовно вирішення конкретних спорів, а й в частині формулювання загальних правових позицій і висновків, які формують судову практику. Тому подальші дослідження як принципів адміністративного процесуального права, так і принципів здійснення адміністративного судочинства становлять значний науковий і практичний інтерес.

Список використаних джерел

1. Дворкін Р. Серйозний погляд на права / пер. з англ. Київ: Основи, 2000. 519 с.
2. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142–164.
3. Цельєв О. В. Основні сучасні джерела права. *Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна*: збірник наук. статей / гол. ред. А. Мелешевич. Київ: Дух і літера, 2013. С. 138–149.
4. Alexy R. *Teoria praw podstawowych* / tłum. z niem. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2010. 456 s.
5. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика). Харків: Право, 2008. 240 с.
6. Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ: Баїте, 2018. 908 с.
7. Головатий С. Верховенство права, або ж правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки (продовження). *Право України*. 2010. № 5. С. 64–76.
8. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 30–63.
9. Venice Commission. Report on the Rule of Law (CDL-AD(2011)003rev). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).
10. Venice Commission. Rule of Law Checklist (CDL-AD(2016)007). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).
11. Ключковський Ю. Проблеми захисту права, порушеного застосуванням неконституційного закону. Виступ на Міжнародному семінарі-практикумі «Чи є дієвим право людини без права на його ефективний захист: питання відшкодування за порушене право внаслідок визнання акта неконституційним» (м. Київ, 22 листопада 2024 року). *Constitutionalist*. 29.11.2024. URL: <https://constitutionalist.com.ua/problem-y-zakhystu-prava-porushenoho-zastosuvanniam-nekonstytutsijnoho-zakonu>.
12. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авторі-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 536 с.



13. Адміністративне судочинство України: питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України) / ред. колегія: М. І. Смокович (голова), О. Р. Радишевська, В. М. Кравчук, Н. В. Богашева. Київ: Компанія ВАІТЕ, 2025. 626 с.

14. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 16.09.2021 № 6-р (II)/2021 у справі про перегляд вироку особі, караній на довічне позбавлення волі. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-21>

15. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.12.2018 у справі № 9901/609/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78750829>

16. Батанов О. В. Теорія муніципального права. Київ: Юрінком Інтер, 2024. 412 с.

17. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права. Право України. 2006. № 5. С. 11–17.

18. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.

19. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика: підруч. Вид. 3-є, змінене, доповн. і перероб. Київ: ВД «Дакор», 2022. 1256 с.

20. Арістотель. *Політика* / пер. з давньогрек. та передм. О. Кислюка. Київ: Основи, 2000. 239 с.

21. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2012. 19 с.

22. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15.05.2018 у справі № 9901/435/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74266677>

23. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.03.2018 у справі № 800/554/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72909644>

24. Charter of Fundamental Rights of the European Union. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/eng

25. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. *12 Principles of Good Democratic Governance*. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/12-principles-of-good-governance>

26. Постанова Верховного Суду від 20.02.2019 у справі № 522/3665/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902>

27. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова), О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.

28. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 19.09.2024 у справі № 480/7081/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121736513>

Ключковський Ю. Б. Регуляторна роль принципів адміністративного процесуального права

Стаття присвячена проблемі принципів адміністративного процесуального права та їх ролі у судовій практиці адміністративних судів. Підкреслена безпосередня регулятивна функція принципів права, їх вища юридична сила порівняно із звичайними нормами-«правилами». Наголошено на необхідності взаємного узгодження змісту принципів права у разі їх взаємодії при одночасному застосуванні.

Розглянуто особливості застосування у судовій практиці адміністративних судів окремих складових метапринципу верховенства права – верховенства Конституції, поваги до прав людини, принципу рівності, принципу юридичної визначеності та законних очікувань. Зокрема, принцип верховенства Конституції забороняє застосування будь-якого закону чи іншого правового акту, який не відповідає Конституції. Тому конфлікт принципу верховенства Конституції та принципу *res judicata* має вирішуватися наданням переваги більш фундаментальному принципу, оскільки дотримання Конституції у першу чергу забезпечує реалізацію принципу законних очікувань.

Показано роль принципу узгодження індивідуальних прав – наслідку фундаментального принципу поваги і гарантування основних прав людини – як основи

процесуального права через встановлення процедур реалізації прав, які мінімізують їх конфліктність. Проаналізовано співвідношення принципів змагальності, диспозитивності та інквізиційності як різних наслідків загального принципу рівності в адміністративному судовому процесі. Наголошено на ролі права на доступ до суду як засобу гарантування усіх суб'єктивних прав, без якого права втрачають свою суть. Звідси випливає фундаментальне значення конституційного положення про те, що судова юрисдикція поширюється на всі юридичні спори, що ставить під сумнів концепцію «юридичних спорів, які не підлягають судовому розгляду взагалі». Як наслідок, стверджується, що принцип належного врядування вимагає обов'язкової реакції суду на будь-які незаконні дії з боку суб'єкта владних повноважень.

Принцип узгодження суб'єктивних прав вимагає при вирішенні судом юридичного спору брати до уваги, що поновлення порушеного права не повинно порушувати належно реалізованих прав інших суб'єктів, а отже, неможливе без належного відновлення порушеного правопорядку в цілому.

Ключові слова: принципи права, адміністративний судовий процес, верховенство права, принцип поваги до прав людини, принцип верховенства Конституції, загальний принцип рівності, змагальність, диспозитивність, інквізиційність, принцип належного врядування.

Kliuchkovskiy Yu. The regulatory role of the principles of administrative procedural law

The article deals with the problem of principles of administrative procedural law and their role in the jurisprudence of administrative courts. The direct regulatory function of the principles of law, their higher legal force compared to the usual rules is stressed. The need for mutual coordination of the content of the principles of law in case of their interaction during simultaneous application is emphasized.

The specific features of the application of certain components of the rule of law metaprinciple, in particular, supremacy of the Constitution, respect for human rights, principle of equality, principle of legal certainty and legitimate expectations in the case-law of administrative courts are considered. In particular, the principle of the supremacy of the Constitution prohibits the application of any law or other legal act that does not correspond to the Constitution. Therefore, the conflict of the supremacy of the Constitution and the principle of *res judicata* should be resolved by giving preference to a more fundamental principle, since compliance with the Constitution first and foremost ensures the realization of the principle of legitimate expectations.

The role of the principle of coordination of individual rights, being the consequence of the fundamental principle of respect for human rights, as a basis of procedural law is shown. The correlation of the principles of competitiveness, dispositiveness and inquisitionness as different consequences of the general equality principle in the administrative court process is analyzed. The role of the right of access to a trial as a means of guaranteeing all rights is emphasized, without which rights lose their essence. Hence the fundamental importance of the constitutional provision of judicial jurisdiction being extended to all legal disputes is stressed, which makes questionable the concept of "legal disputes that are not subject to trial at all". As a consequence, it is argued that the principle of good governance requires the compulsory response of the court to any illegal actions by the subject of power.

The principle of coordination of rights requires that the court while settling the legal dispute has to take into account that the restoring of the infringed right should not violate the proper rights of other subjects, and therefore it is impossible without proper restoration of the violated legal order as a whole.

Key words: principles of law, administrative court process, rule of law, principle of respect for human rights, principle of the Constitution supremacy, general equality principle, competitiveness, dispositiveness, inquisitionness, principle of good governance.





Катерина Чепкова,
кандидат юридичних наук,
докторант Військового інституту
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ORCID: 0000-0002-5219-093X

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-5>

УДК 342.9:342.725-053.2:355.01(477)

Поняття та види інструментів публічного адміністрування в сфері захисту прав дітей під час збройного конфлікту

Захист прав дітей під час збройного конфлікту залишається актуальною темою на теперішній час, враховуючи ту кількість збройних конфліктів (як міжнародного, так і неміжнародного характеру), яка існує на сьогодні. Держава, в особі уповноважених органів, через встановлення норм права повинна забезпечувати максимально можливу реалізацію дитячих прав під час збройного конфлікту. Установлення норм права для публічного адміністрування так би й залишилося нерезалізованим, якби в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних правових інструментів.

Метою цієї статті є дослідження поняття та видів інструментів публічного адміністрування в цілому та в рамках захисту прав дітей під час збройного конфлікту.

Такі поняття, як «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», «інструменти публічного адміністрування», є відносно новими для вітчизняної доктрини адміністративного

права. Наукове розвідка цього питання активно здійснюється багатьма вітчизняними вченими. Серед яких: Біла В. Р., Галунько В. В., Коломоєць Т. О., Мельник Р. С., Патерило І. В. та ін.

В доктрині адміністративного права можна знайти наступні пропозиції щодо визначення інструментів публічного адміністрування:

– це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп публічних дій адміністративних органів, реалізованих у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного інтересу [1, с. 268];

– уся сукупність засобів (приймів), що використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері публічного управління [2, с. 286];

– зовнішньо виражені засоби (форми) та способи й прийоми впливу (методи) адміністративної діяльності

суб'єктів публічної адміністрації, які складають механізм публічного адміністрування та сукупно використовуються в межах повноважень суб'єктами публічної адміністрації з метою врегулювання правовідносин у певній сфері [3, с. 337].

Сутнісні характеристики інструментів публічного адміністрування: 1) інструменти публічного адміністрування мають правову природу, що забезпечує їхню легітимність та законність. Вони використовуються в межах компетенції адміністративних органів відповідно до чинного законодавства і слугують засобом правового врегулювання суспільних відносин; 2) ці інструменти є зовнішнім виразом адміністративної діяльності адміністративних органів. Вони використовуються виключно для досягнення публічних інтересів, забезпечення правопорядку та реалізації державної політики. Інструменти публічного адміністрування безпосередньо впливають на суспільні процеси, сприяючи забезпеченню публічного адміністрування; 3) інструменти публічного адміністрування відзначаються здатністю до адаптації та гнучкості до викликів у сфері суспільних відносин. Вони можуть змінюватися залежно від потреб суспільства та держави, що дозволяє адміністративним органам оперативно реагувати на виклики часу, такі як кризи, війни або інші надзвичайні ситуації; 4) інструменти публічного адміністрування забезпечують прозорість та підзвітність адміністративних органів. Вони сприяють відкритості процесу прийняття управлінських рішень та контролю з боку громадськості, що підвищує рівень довіри до державних інституцій; 5) інструменти публічного адміністрування мають багатофункціональний характер, оскільки їх застосування дозволяє вирішувати різноманітні питання публічного адміністрування. Вони спрямовані на забезпечення ефективності публічного адміністрування, виконання правових

норм та захист прав і свобод громадян [4, с. 48–49].

Види інструментів публічного адміністрування.

Нормативні акти. У 2023 році Верховною Радою України прийнято Закон України «Про правотворчу діяльність» [5], в якому зафіксований понятійний апарат, який тривалий час не мав свого законодавчого закріплення. Зокрема, і поняття «нормативно-правовий акт» – це офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі, який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію. Також цим законом закріплена ієрархія нормативно-правових актів: 1) Конституція України; 2) закони України; 3) підзаконні нормативно-правові акти (а) постанови Верховної Ради України; б) укази Президента України; в) постанови Кабінету Міністрів України; г) накази міністерств; г) акти інших державних органів; д) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права; е) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права; є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права).

Патерило І. В. пропонує під нормативними актами публічної адміністрації розуміти юридичні акти підзаконного характеру, що приймаються суб'єктами публічної адміністрації та містять норми права, спрямовані на регулювання однорідних адміністративно-правових відносин [6, с. 211].

Нормативні акти публічної адміністрації є підзаконними актами управління і в ієрархії правових актів



посідають нижчу ланку, ніж законодавчий акт. Можна говорити і про внутрішню ієрархію нормативних актів публічної адміністрації, яка залежить від місця органу влади та можливості скасовувати або зупиняти акти нижчої юридичної сили [7, с. 190].

Адміністративні акти. Адміністративні акти за своїми сутнісними рисами є новою категорією для доктрини адміністративного права, зміст яких розкривається через повноваження публічної адміністрації, і є наслідком імплементації законодавства України до права Європейського Союзу, що обумовило перехід від використання терміну «акт державного управління» до поняття «адміністративний акт» [8, с. 143]. Донедавна це поняття не було визначено на законодавчому рівні. Але з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» [9], знайшло своє закріплення: «адміністративний акт» – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Ознаками адміністративного акту є: 1) виступає як юридичний акт індивідуальної дії; 2) приймається суб'єктом публічної адміністрації у встановленому (процедурному) порядку; 3) спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акту характерна зовнішня спрямованість його дії [8, с. 146].

Саме за ознакою індивідуальності адміністративні акти відрізняються від нормативно-правових, які мають загальний характер. Відмінність адміністративного акту від нормативно-правового полягає в тому, що він породжує права й обов'язки

тільки в того суб'єкта (чи визначеного цим актом певного кола суб'єктів), якому (яким) його адресовано, тобто владні приписи адміністративного акту є індивідуалізовані (конкретизовані і за суб'єктами, і за їх правами та обов'язками), а сам акт не створює нового права, а лише прикладає існуюче право до конкретних суспільних відносин.

Адміністративні договори. Визначення «адміністративного договору» міститься в Кодексі адміністративного судочинства України [10]: спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;

б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;

в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

г) замість видання індивідуального акта;

г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [11].

Патерило І. В. під адміністративним договором пропонує розуміти дво- або багатосторонню угоду, можливість укладення якої передбачено нормами адміністративного права, а зміст становлять адміністративні права і обов'язки сторін, що впливають з публічних функцій суб'єкта публічної адміністрації як однієї зі сторін угоди (наприклад, договори про співробітництво між органами місцевого самоврядування, договори між органами місцевого самоврядування та юридичними особами приватного права про надання на постійній або

тимчасовій основі первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, договори між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами) [6, с. 224].

Акти-плани – затверджені адміністративним актом самостійні інструменти діяльності публічної адміністрації, які застосовуються нею для задоволення певних публічних інтересів шляхом визначення комплексу заходів, необхідних для здійснення на майбутній період, реалізація яких спричиняє (може спричиняти) настання правових наслідків для приватних осіб [6, с. 230–231].

Акти-плани за своєю зовнішньою формою можуть мати ознаки, що притаманні нормативним актам та адміністративним актам. Крім того, окремі акти-плани закріплюються на законодавчому чи підзаконному рівнях [12, с. 53].

Акти-дії – офіційне рішення уповноваженого органу, що ухвалюється з метою врегулювання суспільних відносин у певній сфері; офіційне рішення суб'єкта владних повноважень та уповноваженого на виконання його функцій суб'єкта, що здійснюється на основі і у відповідності з нормами публічного (в першу чергу, адміністративного) права у формі певних інтелектуально-вольових та фізичних (вербальних) дій і містить публічно-владне веління з конкретної юридичної ситуації, яке спрямоване на індивідуальне регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни або припинення суб'єктивних прав та обов'язків їх учасників [13, с. 40].

Акти-дії відносяться до категорії конклюдентних дій. Категорія «конклюдентні дії» є притаманна для цивільно-правового регулювання, і проявляється у вигляді мовчання, або шляхом вчинення дій, прояв яких є свідченням наміру особи діяти відповідним чином з метою уникнення негативних наслідків протиправної

діяльності чи неналежного виконання покладених зобов'язань [12, с. 53].

Це ті загальновизнані види інструментів публічного адміністрування, на які звертають увагу більшість вчених.

Погоджуємось із твердженням Галунько В. В., що види інструментів публічного адміністрування не є сталою конструкцією. Спеціальними законами та підзаконними нормативними актами можуть бути визначені й інші види інструментів публічного адміністрування. У процесі розвитку публічного адміністрування можуть виникати нові й скасовуватися застарілі інструменти публічного адміністрування.

У зв'язку з чим, авторський колектив підручника «Адміністративне право України» пропонує поділяти інструменти публічного адміністрування на дві групи: 1) позитивні види інструментів публічного адміністрування, які розширюють можливості приватних осіб, можуть встановлюватися як законами України, так і підзаконними нормативними актами; 2) негативні, що обмежують права, свободи і законні інтереси приватних осіб та/або мають своїм наслідком накладення адміністративних стягнень, – виключно законами України [14, с. 211].

Для прикладу, Муза О. відокремлює такий інструмент, як реальні акти – неформальні рішення чи дій органів публічної адміністрації, що приймаються або вчиняються поза межами правового регулювання управлінської діяльності та спрямовані на комунікацію з приватними особами (усні висловлювання, заяви, повідомлення, попередження органів публічної адміністрації, їхніх посадових осіб) [15, с. 88].

Біла В. Р. вважає за доцільне виокремлювати такий інструмент публічного адміністрування, як «правові акти публічної адміністрації», до яких відносити



нормативно-правові акти, індивідуальні акти, адміністративні договори, акти-дії [16, с. 145].

У наукових напрацюваннях можна також знайти наступні види інструментів публічного адміністрування: Резніченко В. О. виокремлює ліцензування та акредитацію в рамках забезпечення вищої освіти в Україні [17]; Галуцько В. В., Воробей П. А., Шишка Р. Б., Лазарев А. А. розглядають як інструмент публічного адміністрування планування та координацію в сфері боротьби з організованою злочинністю [18]; Махмурова-Дишлюк О. П. веде мову про комплексний інструмент публічного адміністрування – правовий режим воєнного стану [19], тощо.

Таким чином, можна констатувати процес формування в українській доктрині нової правової категорії «інструменти публічного адміністрування».

В контексті застосування інструментів публічного адміністрування в сфері захисту прав дітей під час збройного конфлікту. Аналогічно як і в усіх інших сферах суспільного життя, в сфері захисту прав дітей під час збройного конфлікту суб'єкти публічної адміністрації виступають основними «акторами», які формують і реалізують державну політику в кожній окремій сфері, запроваджують механізми захисту прав дітей тощо.

Починаючи з 2014 року українською стороною відбувається постійне напрацювання механізмів в сфері захисту прав дитини під час збройного конфлікту. В рамках таких механізмів пропонує розглянути інструменти публічного адміністрування.

Одним із перших був запроваджений механізм отримання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів [20]. Орган опіки і піклування приймає рішення про надання або відмову в наданні зазначеного вище статусу протягом 30 календарних днів з дати реєстрації заяви про надання статусу за

результатами розгляду комісії з питань захисту прав дитини документів. Таке рішення є одним із інструментів публічного адміністрування, а саме адміністративним актом, оскільки це є акт індивідуальної дії, який спрямований на набуття дитиною статусу постраждалої внаслідок збройного конфлікту і як результат можливість користуватися визначеними українським законодавцем заходами соціального захисту та підтримки дітей, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України [21].

Наступним механізмом (за хронологічним порядком) є, затверджений Кабінетом Міністрів України, механізм обов'язкової евакуації в примусовий спосіб [22]. Така евакуація відбувається як результат застосування суб'єктами публічної адміністрації низки інструментів публічного адміністрування. Першочергово, відбувається погодження обласних військових адміністрацій з органами військового командування на відповідній території та Координаційним штабом з проведення евакуаційних заходів та ефективного реагування на масове переміщення населення, утвореним Кабінетом Міністрів України, про необхідність здійснення обов'язкової евакуації в примусовий спосіб з визначених населених пунктів (інструмент публічного адміністрування – акти-дії).

Як результат після застосування такого інструменту публічного адміністрування, слідує застосування акту-документу. В даному випадку наступним кроком є прийняття обласною військовою адміністрацією рішення про проведення обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей з їх батьками, особами, які їх замінюють, або іншими законними представниками з окремого населеного пункту в місцевості, де ведуться бойові дії. Таке рішення приймається у формі наказу обласної військової

адміністрації (інструмент публічного адміністрування – нормативний акт), який має містити інформацію про строки проведення евакуації; збірні та приймальні пункти евакуації; державні органи з числа органів з евакуації, їх територіальні підрозділи, які залучаються до проведення евакуації; контактні дані уповноважених осіб приймальних пунктів евакуації.

Ще один механізм захисту прав дітей під час збройного конфлікту, який також прийнятий Урядом України, – механізм пошуку та повернення депортованих або примусово переміщених внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України [23]. В рамках зазначеного механізму застосовується такий інструмент публічного адміністрування, як адміністративний договір. Так, активним учасником в механізмі пошуку, повернення, забезпечення супроводу та реінтеграції депортованих або примусово переміщених дітей, визначені громадські об'єднання і благодійні організації. Підставою для їх залучення є укладення договору про спільну діяльність із Державною службою у справах дітей строком на один рік. Такий договір за своєю суттю є адміністративним договором.

Також в рамках механізму пошуку та повернення депортованих або примусово переміщених дітей застосовується такий інструмент публічного адміністрування, як акти-плани: індивідуальний план заходів з повернення дитини та план заходів із забезпечення супроводу та реінтеграції дитини. Особливістю таких планів є їх індивідуальна дія, оскільки кожний такий план приймається щодо конкретної дитини.

Крім загальноприйнятих інструментів публічного адміністрування, які використовуються в межах захисту прав дитини під час збройного конфлікту, вважаю за доцільне звернути увагу на інші їх види.

Поширеним стали процеси цифровізації суспільних відносин. Сфера захисту прав дітей під час збройного конфлікту не стала виключенням. Проявом цифровізації, і як результат виникнення ще одного інструменту публічного адміністрування, є ведення реєстрів різних напрямів, що стосуються дітей.

У 2015 році наказом Міністерства соціальної політики України від 28.12.2015 № 1256 [24] запроваджено Єдину інформаційно-аналітичну систему «Діти».

У 2024 році Законом України «Про соціальний захист та підтримку дітей, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, та внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування надання соціальних послуг та виплат» запроваджений державний реєстр дітей, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України. Реєстр інтегрується з системою електронної взаємодії електронних ресурсів, держателем яких є центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики, з метою обміну даними в режимі «електронний запит – електронна відповідь», взаємного пошуку та перегляду наявних даних, формування спільних масивів даних, документів та форм, автоматичного протоколювання всіх кроків та операцій зазначеної взаємодії.

Зазначені реєстри ведуть суб'єкти публічної адміністрації, зокрема фахівці: Міністерства соціальної політики України та Державної служби України у справах дітей, Національної соціальної служби, служб у справах дітей (муніципального рівня). Метою зазначених реєстрів є забезпечення своєчасного внесення, облік, редагування, пошук, перегляд і використання даних для



прийняття суб'єктами публічної адміністрації необхідних рішень щодо кожної дитини.

На основі вищевикладеного, можна стверджувати про формування правової категорії «інструменти публічного адміністрування» та її активне застосування в різних сферах суспільних відносин. В тому числі в сфері захисту прав дитини під час збройного конфлікту. На українському досвіді можна констатувати

про використання в сфері, що досліджується, таких інструментів публічного адміністрування, як: нормативні акти, адміністративні акти, адміністративний договір, акти-дії та акти-плани. Крім того, в силу розвитку суспільства відбувається і збільшення можливих видів інструментів публічного адміністрування. Зокрема, одним із таких інструментів є реєстри, які ведуть уповноважені на те суб'єкти публічної адміністрації.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
2. Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289.
3. Сукманова О. В. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні: дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права, Сумський державний університет, Суми, 2019. 559 с.
4. Фелик О. В. Сутність інструментів публічного адміністрування в Україні. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 44–50. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.7>
5. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
6. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: дис. ... 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 442 с.
7. Білокур Є. І., Маслоva Я. І. Нормативні акти публічної адміністрації в системі джерел адміністративного права України: загально-теоретичний аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 187–190. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-9/44>
8. Галіцина Н. В. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування. Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції. С. 142–172. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-244-2-1-6>
9. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
11. Біла В. А. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. № 4 (75). С. 43–48.
12. Мілієнко О. А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 2 (27). Том 2. С. 52–56.
13. Миронюк Р. С. Акти-дії органів адміністративно деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 38–44.
14. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правотворової. Видання 3-тє. Херсон, ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
15. Муза О. Реальні акти як інструмент публічного адміністрування. *Університетські наукові записки*. 2021. № 1 (79). С. 83–90.

16. Біла В. Р. Правові акти публічної адміністрації: теоретико-правове дослідження. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 140–145. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-20>

17. Резніченко В. О. Ліцензування та акредитація як інструменти публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 4 (106). Том 1. С. 152–158.

18. Галунько В. В., Воробей П. А., Шишка Р. Б., Лазарев А. А. Планування та координація як інструменти публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 518–521. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/130>

19. Махмурова-Дишлюк О. П. Адміністративно-правовий режим воєнного стану як комплексний інструмент публічного адміністрування забезпечення прав, свобод і законних інтересів та прав і законних інтересів фізичних осіб в умовах російсько-української війни. *Київський часопис права*. 2024. № 1. С. 185–190. DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.25>

20. Порядок надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів: постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 № 268. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2017-%D0%BF#Text>

21. Про соціальний захист та підтримку дітей, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, та внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування надання соціальних послуг та виплат: Закон України від 08.10.2024 № 3999-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3999-20#Text>

22. Порядок проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 № 841. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF#Text>

23. Порядок виявлення, повернення, забезпечення супроводу та реінтеграції дітей, депортованих або примусово переміщених внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2024 № 551. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-2024-%D0%BF#Text>

24. Про ведення банку даних про дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів: наказ Міністерства соціальної політики України 28.12.2015 № 1256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0380-16#Text>

Чепкова К. О. Поняття та види інструментів публічного адміністрування в сфері захисту прав дітей під час збройного конфлікту

Стаття присвячена дослідженню питання поняття «інструментів публічного адміністрування» та їх видів. Автор статті здійснила вивчення вітчизняних доктринальних підходів до визначення «інструментів публічного адміністрування». В статті проаналізовані загально визнані інструменти публічного адміністрування, а саме: нормативні акти, адміністративний акт, адміністративний договір, акти-дії, акти-плани. При цьому, це є не вичерпний перелік можливих інструментів публічного адміністрування. В силу розвитку суспільних відносин відбувається збільшення можливих інструментів публічного адміністрування. Основою для огляду зазначених видів інструментів публічного адміністрування стали як наукові напрацювання, так і нормативно-правові акти (Кодекс адміністративного судочинства України, закони України «Про адміністративну процедуру», «Про правотворчу діяльність», тощо).

Питання захисту прав дітей як ніколи постає під час збройного конфлікту. Держава, в особі суб'єктів публічної адміністрації, формує механізми захисту дітей. Саме за допомогою інструментів публічного адміністрування стає можливим їх реалізація. Українська сторона, починаючи з 2014 року, активно формує систему захисту прав дітей під час збройного конфлікту (Закон України «Про охорону дитинства» (внесено низку змін), Закон України «Про соціальний захист та підтримку дітей, які постраждали внаслідок



збройної агресії Російської Федерації проти України, та внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування надання соціальних послуг та виплат», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів», «Про затвердження Порядку виявлення, повернення, забезпечення супроводу та реінтеграції дітей, депортованих або примусово переміщених внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» тощо).

На основі виокремлених теоретичних напрацювань та вже напрацьованих українськими суб'єктами правотворчої діяльності механізмів захисту прав дітей під час збройного конфлікту, автором статті проаналізовані інструменти публічного адміністрування, які застосовуються в сфері, що досліджується.

Ключові слова: дитина, збройний конфлікт, публічна адміністрація, інструменти публічного адміністрування.

Chepkova K. The concept and types of public administration instruments in the sphere of children's rights protection during armed conflict

The article is devoted to the study of the concept of "public administration instruments" and their types. The author of the article has studied the national doctrinal approaches to the definition of "public administration instruments". The article analyzes the generally recognized instruments of public administration, namely: regulations, administrative act, administrative contract, acts-actions, acts-plans. At the same time, this is not an exhaustive list of possible instruments of public administration. Due to the development of social relations, the number of possible instruments of public administration is increasing. The basis for the review of these types of public administration instruments is both scientific developments and legal acts (the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Laws of Ukraine "On Administrative Procedure", "On Lawmaking", etc.)

The issue of protecting children's rights has never been more important during an armed conflict. The state, represented by public administration entities, develops mechanisms to protect children. Implementation of these mechanisms becomes possible with the help of public administration instruments. Since 2014, the Ukrainian side has been actively developing a system for protecting children's rights during armed conflict (The Law of Ukraine "On Protection of Childhood" (a number of amendments were introduced), the Law of Ukraine "On Social Protection and Support of Children Affected by the Armed Aggression of the Russian Federation against Ukraine and Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Regulation of Social Services and Benefits", the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Procedure for Granting the Status of a Child Affected by Military Actions and Armed Conflicts", "On Approval of the Procedure for Identification, Return, Support and Reintegration of Children Affected by Military Actions and Armed Conflicts", etc.).

The author of the article analyzes the public administration instruments used in the area under study based on the identified theoretical developments and the mechanisms for protection of children's rights during armed conflict already developed by Ukrainian lawmakers.

Key words: child, armed conflict, public administration, public administration instruments.



Петро Пашенко,

аспірант кафедри державно-правових
і гуманітарних наук

Навчально-наукового інституту Таврійського
національного університету імені В.І. Вернадського

ORCID: 0009-0003-8356-4185

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-6>

УДК 342.92

Декриміналізація дисциплінарних правопорушень як основа боротьби з правовим нігілізмом

У контексті повномасштабного збройного конфлікту, який триває на території України з 2022 року, військова дисципліна та військові правопорушення у сучасних умовах воєнного стану в Україні набувають особливої теоретичної та практичної значущості. Відповідно до статті 65 Конституції України «захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України» [1]. Сумлінне несення служби та дотримання військової дисципліни є невід'ємною складовою забезпечення обороноздатності держави [2]. Нажаль, в сучасній українській армії наявні прояви порушення військової дисципліни у вигляді самовільного залишення військової частини (СЗЧ), що набуло надзвичайної актуальності в умовах воєнного стану. Низький рівень організації внутрішнього контролю, прояви правового нігілізму серед особового складу, а також залишки «радянщини» серед командирів, призводять до зниження боєздатності військових формувань та загрожують

ефективності виконання бойових завдань. У межах даного дослідження проаналізовано вплив правового нігілізму на ефективність реалізації принципу невідворотності покарання у військовій сфері. Розкрито ключові чинники, що зумовлюють неефективність реагування на дисциплінарні порушення, а також обґрунтовано необхідність вдосконалення правових та організаційних механізмів притягнення військовослужбовців до відповідальності із забезпеченням балансу між дисципліною, справедливістю та правовими гарантіями.

З огляду на поширеність та неоднозначність правового статусу осіб, які вчинили дисциплінарні правопорушення у вигляді СЗЧ, постає необхідність наукового аналізу підстав і правових механізмів декриміналізації певних дисциплінарних правопорушень як інструменту подолання правового нігілізму в армійському середовищі.

Питання відповідальності за СЗЧ, як прояву правового нігілізму вивчалось у працях українських



правознавців, зокрема І. Коропатник [3], С. Пасіка [4], С. Петкова [5], які досліджували особливості дисциплінарної та кримінальної відповідальності військовослужбовців, функціонування дисциплінарного статуту, а також динаміку правового регулювання у період воєнного стану. Теоретично-правові думки таких вчених як І. Копотун І. М. [6], О. Джус [7], Микитюк М. А. [8] стали основою для здійснення подальшого наукового пошуку, оскільки існування правового нігілізму в армії України негативно впливають на її міцність та обороноздатність, прояви «радянщини» руйнують довіру до командирів та стають серед інших чинників негативним підґрунтям для вчинення дисциплінарних правопорушень з боку військовослужбовців. В умовах зростаючої кількості випадків самовільного залишення частин, комплексне наукове осмислення самої ідеї декриміналізації таких дисциплінарних правопорушень як форми соціально-правового компромісу залишається недостатньо опрацьованим.

Метою даної статті є визначення доцільності та правової обґрунтованості декриміналізації діянь, які в умовах мирного часу кваліфікувалися б як адміністративні [9] та кримінальні [10] правопорушення, проте в умовах воєнного стану набувають специфіки, що обумовлює доцільність їх правового перегляду. Завдання полягає у з'ясуванні: чи сприяє декриміналізація СЗЧ поверненню військовослужбовців до лав Збройних Сил України (ЗСУ), чи вона навпаки створює передумови для зростання правового нігілізму.

У процесі дослідження проблематики декриміналізації дисциплінарних правопорушень, зокрема самовільного залишення військової частини (СЗЧ), як прояву правового нігілізму у військовому середовищі, було використано сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів.

До них належать методи аналізу, синтезу, а також формально-юридичний метод. Застосування зазначених підходів дозволило здійснити ґрунтовний аналіз законодавчих норм, які регулюють проходження військової служби в умовах воєнного стану [11], розкрити їхній зміст та виявити колізії, що сприяють виникненню правового нігілізму як серед військовослужбовців, так і з боку командирського складу.

Методологічна база дослідження охоплює нормативно-правові акти національного законодавства України, окремі міжнародні акти у сфері прав людини, а також правові позиції, що стосуються соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей у період воєнного стану. Особливу увагу приділено аналізу позитивних і негативних зобов'язань держави в контексті реалізації принципу верховенства права та збереження військової дисципліни.

Досягнення мети дослідження передбачало вирішення низки науково-практичних завдань, зокрема: характеристику форм прояву правового нігілізму серед військовослужбовців та командирів; з'ясування впливу залишкових радянських управлінських підходів на сучасне військове середовище; обґрунтування юридичної природи декриміналізації як інструменту зміцнення правової культури у військах; визначення способів гармонізації адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності з гарантіями соціального захисту в умовах обмеження прав під час воєнного стану [12].

Дисциплінарні правопорушення військовослужбовців, доцільно розглядати як прояви правового нігілізму. Для повноти розуміння цього явища є сенс визначити що саме розуміється під цим поняттям. Правовий нігілізм — це стійкий деформаційний стан правосвідомості індивіда, соціальної групи або суспільства загалом,

що виявляється у свідомому запереченні цінності права як соціального регулятора, ігноруванні вимог законодавства, зневажливому ставленні до принципів законності, правопорядку, а також правових традицій. Такий стан не є результатом злочинного наміру, однак може обумовлювати або супроводжувати правопорушення, зокрема злочини, у результаті руйнування легітимності права у свідомості особи чи колективу.

Правовий нігілізм також можна розглядати як форму суспільно-правової думки, що активізується у кризові періоди розвитку державності, коли правові норми втрачають довіру з боку населення. Індивід не лише заперечує чинні правові настанови, а й не пропонує конструктивної альтернативи правовому порядку, що призводить до гальмування правового прогресу, підризу авторитету правової системи, зменшення ефективності правозастосовної практики та зростання правового релятивізму.

Таким чином, правовий нігілізм слід тлумачити як соціально-психологічне й ідеологічне явище, що деформує правосвідомість та підриває основи правової культури в суспільстві, будучи небезпечним чинником для правопорядку, правового виховання та стабільності правової держави. В умовах воєнного стану наведені питання тільки загострилися, поглибилися та потребують негайного вирішення.

Верховною Радою України 30 квітня 2025 року прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку проходження військової служби окремими категоріями військовослужбовців під час дії воєнного стану» [13], який встановлює новий підхід до осіб, які вперше самовільно залишили місце служби. Цим Законом таким військовослужбовцям надана можливість добровільного повернення до військової частини без настання кримінальної

відповідальності, за умови своєчасного повідомлення уповноважених органів. Нова практика стала реакцією на масштаб явища: наявність понад 35 000 кримінальних проваджень, відкритих лише за перший квартал 2024 року, свідчать про системну кризу у сфері військової дисципліни. Доцільно розглядати дисциплінарне правопорушення військовослужбовця як прояв правового нігілізму, оскільки в цьому контексті є зрозумілими методи подолання цього явища.

Наведені зміни до законодавства є важливим кроком у напрямі вдосконалення правового регулювання механізмів повернення військовослужбовців, які самовільно залишили військові частини, саме впровадження спрощеної процедури поновлення на військовій службі. Цей механізм передбачає можливість добровільного перебуття таких осіб до визначених органів військового управління або батальйонів резерву з метою висловлення готовності до продовження проходження служби. У разі реалізації такого наміру протягом 72 годин поновлюється дія контракту, військова служба вважається такою, що продовжується, а також відновлюються грошове, продовольче, речове та інші види забезпечення, передбачені чинним законодавством, включно з пільгами та соціальними гарантіями [14].

Наявність кримінального провадження не є безумовною перешкодою для поновлення служби — рішення щодо можливості подальшого проходження військової служби ухвалюється командиром військової частини. Спрощений порядок застосовується до військовослужбовців, які самовільно залишили місце служби до 10 травня 2025 року, а також тих, чия служба на момент звернення була призупинена, за умови добровільного прибуття до 30 серпня 2025 року.



Реалізація механізму можлива через особисте звернення до органів Військової служби правопорядку ЗСУ або через цифровий додаток «Армія+». Останній забезпечує автоматизований розгляд рапорту та дозволяє оперативно організувати подальше направлення до відповідного батальйону резерву.

Особам, щодо яких відкрито кримінальне провадження, але які добровільно повертаються до лав війська, надається можливість звільнення від кримінальної відповідальності за умови дотримання вимог, визначених законодавством. Передбачено спрощену процедуру отримання письмової згоди командира, а також подання відповідного клопотання до органів досудового розслідування чи суду. З метою оперативності в батальйонах резерву запроваджено практику дистанційного (онлайн) розгляду таких справ у судовому порядку.

Окремі норми чинного законодавства уточнюють, що протягом терміну відсутності на службі особа не користується правом на забезпечення та соціальні гарантії, а відповідний період не зараховується до вислуги років. Також обмежуються права членів сім'ї такої особи на соціальні пільги до моменту її повернення на військову службу [15].

На думку фахівців, причинно-наслідковий зв'язок між СЗЧ та станом психологічної і фізичної втоми особового складу є очевидним. У ситуації, коли окремі підрозділи не мають ротацій, а строки служби не визначені, зростає ризик деморалізації. Брак ефективної системи переведення між підрозділами, відсутність належної психологічної допомоги, а також конфлікти з командуванням створюють передумови для ухилення від виконання військового обов'язку [16].

Правовий нігілізм у військовому середовищі можна виділити як фактор порушення дисципліни. Однією з ключових причин зростання

кількості випадків самовільного залишення військової частини є саме правовий нігілізм, що виявляється як серед військовослужбовців рядового складу, так і серед командирського корпусу. Йдеться про ситуацію, коли і підлеглі, і керівники демонструють зневажливе ставлення до чинного законодавства, військових статутів, а також до основних принципів верховенства права.

З боку військовослужбовців правовий нігілізм проявляється в таких формах, як невиконання наказів, самовільне залишення позицій, ухилення від виконання обов'язків під виглядом відпустки, лікарняного чи переміщення до іншого місця несення служби. Часто це є наслідком мотивації, втрати довіри до командирів, відчуття несправедливості у ставленні до себе, зневіри у законності наказів, що віддаються. В окремих випадках йдеться про глибоке розчарування в державі та відсутність віри в те, що військова служба ґрунтується на взаємній відповідальності держави і воїна.

З іншого боку, командири нерідко самі демонструють приклади правового нігілізму, ігноруючи законні вимоги, не забезпечуючи належні умови служби, наражаючи підлеглих на зайву небезпеку або не забезпечуючи їх ротацію. Такі прояви включають видачу наказів, які суперечать бойовій доцільності, приховування втрат, формальне проведення ротацій, порушення строків відпусток, затягування з оформленням документів для переведення. Усе це створює атмосферу зневаги до права як такого.

Наслідком такого ставлення стає розмивання принципів субординації та службової дисципліни. Відсутність ефективного механізму реагування на незаконні або неадекватні дії командирів призводить до відчуття безкарності, як серед керівного складу, так і серед підлеглих. Відтак дисциплінарне правопорушення у вигляді СЗЧ

стає своєрідною формою протесту, крайнього засобу самозахисту або способом уникнення небезпеки.

Не менш важливою причиною такого стану речей є залишки радянської правової та управлінської культури, що досі зберігаються в структурі українського війська. Йдеться, зокрема, про авторитаризм у командуванні, командно-адміністративну модель управління, недовіру до правових механізмів захисту прав військовослужбовця, а також відсутність внутрішніх інститутів, які забезпечують справедливий розгляд скарг та конфліктів [17].

Прояви «радянщини» також включають зневагу до індивідуального підходу у підготовці та розподілі особового складу, шаблонне прийняття рішень «згори», бюрократизацію процедур переведення, доступу до медичної чи психологічної допомоги. Усе це сприяє глибокій деморалізації, яка й штовхає військовослужбовців до СЗЧ.

Подолання правового нігілізму у ЗСУ має здійснюватися комплексно: шляхом формування відповідальної правової культури, патріотичного виховання, вдосконалення підготовки командирів, забезпечення внутрішнього контролю за дотриманням законності, створення дієвих механізмів зворотного зв'язку, а також демонтажу залишків радянської моделі управління [18]. Велике значення має підвищення правопросвітницької діяльності та правової культури в армії та суспільстві в цілому.

Вирішення зазначених проблем можливе лише за умов, коли кожен військовослужбовець відчуватиме свою правову захищеність, а командир – усвідомлюватиме межі своїх повноважень та відповідальності перед законом і підлеглими.

Запровадження механізму декриміналізації дисциплінарних проступків в умовах воєнного стану має двоїстий

ефект. З одного боку, воно дозволяє врятувати кадровий потенціал Збройних Сил України, стимулює повернення на службу тих, хто оступився, але готовий виконувати бойові завдання. З іншого боку – створює ризики зростання правового нігілізму, коли військовослужбовці можуть почати сприймати порушення військової дисципліни як допустиме явище, що не спричиняє серйозних наслідків.

Аналіз норм Закону № 4392-IX засвідчує, що держава запроваджує певну модель «умовного прощення», яка заохочує добровільне повернення. Водночас у законі закладено й елементи стримування: обмеження соціальних гарантій та нарахувань під час відсутності, можливість поновлення забезпечення лише після фактичного повернення до служби. Це дозволяє зберігати баланс між принципами гуманізму та принципами військової дисципліни.

Таким чином, декриміналізація СЗЧ як поодинокого випадку в умовах війни не повинна розцінюватися як легалізація безвідповідальності. Йдеться про правовий інструмент, який за певних умов дозволяє врахувати людський фактор, забезпечити повернення особового складу та знизити соціальну напругу. Водночас таке явище потребує подальшої правової регламентації, створення незалежного інституту військового омбудсмена, а також вдосконалення системи підготовки командирського складу для запобігання конфліктам, що призводять до СЗЧ.

Декриміналізація окремих дисциплінарних правопорушень, зокрема самовільного залишення військової частини, за умови чіткого визначення механізмів повернення до служби, виступає ефективним засобом державної політики в умовах воєнного часу. Такий підхід сприяє подоланню правового нігілізму, відновленню кадрового потенціалу Збройних Сил та зміцненню довіри військовослужбовців



до держави. Перспективним напрямом подальших наукових пошуків є вдосконалення чинного законодавства шляхом декриміналізації всіх військових дисциплінарних правопорушень з їх подальшим перенесенням до Дисциплінарного статуту, який має передбачати відповідні види дисциплінарної

відповідальності. Водночас, доцільним є формування системи альтернативних заходів виховання та відповідальності у сфері військової дисципліни, зокрема запровадження інституту фінансової відповідальності у вигляді штрафних санкцій за порушення дисциплінарних норм в ЗСУ.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 10.03.2024).
2. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV : станом на 9 серпня 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text> (дата звернення: 09.03.2025).
3. Правовий режим воєнного стану в Україні: юридична суть правового режиму воєнного стану; обмеження основних прав і свобод людини під час дії воєнного стану; нормативна база та пов'язані нормативні акти; актуальна судова практика. / Укл. : Бесчастний В. М., Джус О. А., Комісаров О. Г., Коропатнік І. М., Лошицький М. В., Микитюк М. А., Петков С. В., Скриньковський Р. М., Шамрай Б. М. / За заг. ред. Шамрая Б. М. Київ : ВД «Професіонал», 2025. 468 с.
4. Захист прав військовослужбовців та членів їх сімей: навч.-практ. посіб. Укл.: Беспалько А. О., Джус О. А., Ковальський В. С., Макарова Т. П., Пасіка С. П., Петков С. В., Скриньковський Р. М., Шамрай Б. М., Юрков А. В. / за заг. ред. С. В. Петкова, Київ : Юрінком Інтер, 2024. 428 с.
5. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. Навчальний посібник. Під заг. ред. Петкова С. В. Боднарчук О. Г., Бортняк В. А., Бортняк К. В., Грицай Т. Г., Добрянська Н. В., Золотарьова М. К., Петков С. В., Скриньковський Р. М. Київ : КНТ, 2023. 197 с.
6. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. Станом на 12 квітня 2024 року. Укл.: Копотун І. М., Чубенко А. Г. / За заг. ред. Стратонова В. М. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2024. 1336 с.
7. Військова юстиція в Україні: історичний аспект; міжнародний досвід; проблематика становлення та перспектив в Україні; сучасне правове регулювання; особливості та виклики воєнного стану. Укл.: Алієв Р. В., Джус О. А., Дрозд О. Ю., Журавльов Д. В., Копотун І. М., Коропатнік І. М., Курилюк Ю. Б., Микитюк М. А., Петков С. В., Скриньковський Р. М., Соболев Є. Ю., Шамрай Б. М. Київ : ВД «Професіонал», 2024. 446 с.
8. Мобілізація, військовий облік, призов: загальні питання; нормативно-правове регулювання; суб'єкти правозастосування; юридична відповідальність. / Укл. : Боднарчук О. Г., Гаврик Ю. Г., Джус О. А., Комісаров О. Г., Коропатнік І. М., Лошицький М. В., Микитюк М. А., Петков С. В., Скриньковський Р. М., Шамрай Б. М. / За заг. ред. Шамрая Б. М. Київ : ВД «Професіонал», 2025. 554 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 лютого 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 09.03.2025).
10. Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III : станом на 1 лютого 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 09.03.2025).
11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII / Верховна Рада України. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 10.05.2024).

12. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 / Президент України. База даних «Законодавство України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення 10.05.2024).

13. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку проходження військової служби окремими категоріями військовослужбовців під час дії воєнного стану» від 30.04.2025 р. № 4392-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4392-20#Text> (дата звернення 10.05.2024).

14. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України 20 грудня 1991 року № 2011-XII / Верховна Рада України. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення 10.05.2024).

15. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України 25 березня 1992 року № 2232-XII / Верховна Рада України. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення 10.05.2024).

16. Петков В., Петков С. Юридична відповідальність за злочини: до питання щодо видового поділу правопорушень. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Військово-спеціальні науки*. 2023. 2 (54). С. 57–63.

17. Петков В., Петков С. Рекодифікація Кодексу України про адміністративні правопорушення в умовах дерадянизації українського права. *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 88–94.

18. Петков С. В. Поділ правопорушення (delictum) за ступенем суспільної небезпеки на проступок (суспільно шкідливе діяння) та злочин (суспільно небезпечне діяння) в контексті реформування кримінальної юстиції. *Публічне право*. 2020. № 1. С. 72–84.

Пашенко П. М. Декриміналізація дисциплінарних правопорушень, як основа боротьби з правовим нігілізмом

У статті розглядається актуальна проблематика військової дисципліни та дисциплінарних правопорушень в умовах повномасштабного збройного конфлікту на території України, що триває з 2022 року. Досліджені зміни у сучасному законодавстві України, які дозволяють військовослужбовцям, що вперше залишили частину, повернутися до служби без кримінального переслідування. Окрему увагу приділено проблематиці правового нігілізму у військовому середовищі та обґрунтовано необхідність застосування декриміналізації як інструменту мотивації військових до повернення. Зроблено висновки про важливість балансу між дисципліною та гуманізмом у період ведення бойових дій. Одночасно наголошується, що порушення військової дисципліни, особливо самовільне залишення військової частини, набувають особливої суспільної та правової значущості, адже їх поширеність загрожує боєздатності Збройних Сил України та виконанню бойових завдань.

У статті обґрунтовується необхідність удосконалення правових та організаційних механізмів притягнення військовослужбовців до відповідальності з урахуванням балансу між дисципліною, справедливістю та правовими гарантіями. Зокрема, підкреслюється актуальність декриміналізації окремих дисциплінарних правопорушень, серед яких самовільне залишення військової частини, як одного із засобів подолання правового нігілізму в армійському середовищі. Запропоновано перенесення таких порушень із кримінально-правової сфери до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України з визначенням відповідних видів дисциплінарної відповідальності.

Також наголошується на перспективності формування системи альтернативних заходів відповідальності у військовій дисципліні, зокрема впровадження штрафних санкцій за порушення дисциплінарних норм, що сприятиме відновленню кадрового потенціалу та зміцненню довіри військовослужбовців до державних інституцій.



Висновки статті можуть слугувати підґрунтям для подальших наукових досліджень, законодавчих реформ і розвитку системи військової дисципліни в Україні.

Ключові слова: декриміналізація, самовільне залишення частини, військовослужбовці, правовий нігілізм, воєнний стан, дисциплінарне правопорушення, людиноцентристський підхід в праві, адміністративно-правова реформа, військове право.

Pashchenko P. Decriminalisation of disciplinary offences as a basis for combating legal nihilism

The article addresses the pressing issue of military discipline and disciplinary offences amid the full-scale armed conflict taking place on the territory of Ukraine since 2022. The study analyses recent amendments to Ukrainian legislation which allow military personnel who have left their unit for the first time to return to service without facing criminal prosecution. Special attention is given to the problem of legal nihilism within the military environment, and the necessity of employing decriminalisation as a motivational tool for soldiers' return is substantiated. The author concludes that maintaining a balance between discipline and humanism is crucial during wartime. At the same time, it is emphasised that breaches of military discipline, particularly unauthorised abandonment of military units, acquire heightened social and legal significance, as their widespread occurrence poses a threat to the combat readiness of the Armed Forces of Ukraine and the accomplishment of military objectives.

The article substantiates the need to improve legal and organisational mechanisms for holding military personnel accountable, taking into account the balance between discipline, justice, and legal safeguards. In particular, it underscores the relevance of decriminalising certain disciplinary offences, including unauthorised abandonment of military units, as one of the means of overcoming legal nihilism in the armed forces. The author proposes the transfer of such offences from the criminal law domain to the Disciplinary Statute of the Armed Forces of Ukraine, with the specification of appropriate types of disciplinary liability.

The article also highlights the potential of developing a system of alternative disciplinary measures, in particular the introduction of fines for breaches of disciplinary rules. Such measures are expected to facilitate the restoration of human resources and strengthen service members' trust in state institutions. The findings of the article may serve as a basis for further academic research, legislative reform, and the development of the system of military discipline in Ukraine.

Key words: decriminalisation, unauthorised abandonment of unit, military personnel, legal nihilism, martial law, disciplinary offence, human-centred approach in law, administrative and legal reform, military law.

ФІНАНСОВЕ ПРАВО



Максим Чемерис,

кандидат юридичних наук, докторант
Державного податкового університету
ORCID: 0009-0002-4508-0350

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-7>

УДК 346

Бюджетно-правове регулювання відносин в сфері одержання та використання бюджетними установами грантів

Нові виклики, які постають перед Україною в умовах дефіциту надходжень бюджетів, обумовили відшукування нових джерел доходів бюджетів. Органи держави, органи місцевого самоврядування та утворені ними організації, які в бюджетному процесі виступають бюджетними установами, для реалізації відповідно функцій і завдань держави та місцевого самоврядування, покладених на них повноважень, а також для реалізації програм і проектів у випадках, визначених законом, наділяються правом залучати власні надходження. Останнім часом вони все частіше в рамках їх компетенції звертаються до додаткових джерел залучення власних надходжень і фінансового забезпечення реалізації ними покладених на них завдань, які надходять як із зовнішніх джерел, в тому числі в формі міжнародної технічної допомоги, так і з внутрішніх джерел. Правові підстави та правові обмеження щодо залучення грантів є предметом

регулювання передусім бюджетного законодавства, проте питання джерел фінансування органів державної влади та утворених ними організацій, які мають статус бюджетних установ, є питанням правового регулювання ряду спеціальних законів і такі положення далеко не завжди взаємоузгоджені.

Дослідження питань правового регулювання залучення суб'єктами, які повністю утримуються за рахунок бюджетних коштів, аленаділені правом залучати власні надходження, тобто бюджетними установами здійснювали такі науковці, як А. О. Азарова, І. Білан, О. Галько, О. В. Житкевич, Ю. В. Звір, К. Є. Каліна, М. Кобеля-Звір, А. Колісник, К. М. Недря, Л. С. Рибалко, Л. О. Нікіфорова, С. Свірко, С. В. Сисюк, І. М. Трубавіна, А. А. Шиян та інших.

Однак в роботах висвітлюються лише окремі аспекти правового регулювання відносин в сфері залучення грантів бюджетними установами.



Метою статті є системне висвітлення сучасного стану бюджетно-правового регулювання відносин в сфері залучення та використання грантів бюджетними установами.

Основні результати дослідження. Згідно із законодавством реципієнтами грантів виступати різні суб'єкти, як фізичні, так і юридичні особи, в тому числі бюджетні установи, якими визнаються «органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету» та є неприбутковими [1]. Під «повним утриманням» за рахунок відповідного бюджету розуміється те, фінансування діяльності бюджетної установи здійснюється виключно коштами загального та спеціального фонду відповідного бюджету, що є складовою бюджетної системи України. Якщо відповідно до БК України та спеціального закону відповідна бюджетна установа може одержувати кошти в установленому порядку як плата за надання послуг, виконання робіт та цільових заходів, або як форму допомоги (гранти, дарунки та благодійні внески), чи надходження від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності, то такі кошти відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 2 БК України набувають режим «власних надходжень» такої бюджетної установи [1], які належать до доходів відповідного бюджету (п. 23 ч. 1 ст. 2 БК України), мають характер неподаткових надходжень (п. 2-1 ч. 3 ст. 9 БК України) та є складовими спеціального фонду відповідного бюджету (ч. 3 ст. 13 БК України) [1].

Так, наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 51 Закону України «Про дошкільну освіту» до джерел фінансування закладів дошкільної освіти належать серед інших «гранти вітчизняних

і міжнародних організацій» [2] і це положення є загальним, тобто поширюється як на державні та комунальні заклади дошкільної освіти, які функціонують як бюджетні установи, так і інші заклади дошкільної освіти, в тому числі приватні.

Загалом правовий режим власних надходжень бюджетних установ встановлений в ст. 13 БК України. Зокрема, в ч. 4 ст. 13 БК України закріплено, що «власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету» [1].

Також власні надходження залежно від їх джерела поділяються на групи, перелік яких визначено в ч. 4 ст. 13 БК України. Так, гранти належать до другої групи власних надходжень бюджетних установ, а саме до першої підгрупи другої групи: «благодійні внески, гранти та дарунки» (абз. 11 ч. 4 ст. 13 БК України) [1].

Кожен з видів (груп, підгруп) власних надходжень бюджетних установ має цільове спрямування. Так, гранти як окремий вид власних надходжень бюджетних установ, що належить до другої групи першої їх підгрупи використовуються (з урахуванням ч. 9 ст. 51 БК України) на: «організацію основної діяльності бюджетних установ» [1], в той час як на «виконання відповідних цільових заходів» спрямовуються лише власні надходження, що належать до підгрупи 2 другої групи – «надходження, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів...» [1].

А. С. Колісник зазначає, що з огляду на це бюджетні установи «мають враховувати безпосередньо й той вид діяльності, що закріплено в їх установчих документах як основний» [3, с. 76]. Але, як вірно зазначає І. М. Булеза, «це суперечить

самій природі гранту, адже гранти характеризуються цільовим призначенням, яке обумовлене з грантодавцем» [4, с. 30], тобто гранти мають бути спрямовані в рамках їх основної діяльності саме на визначені угодою про надання гранту цілі.

Так, в ч. 9 ст. 51 БК України закріплено, що «якщо фактичні обсяги власних надходжень бюджетних установ з урахуванням залишків відповідних бюджетних коштів на початок року перевищують відповідні витрати, затверджені законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), розпорядник бюджетних коштів передбачає спрямування таких надпланових обсягів у першу чергу на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв» [1]. Однак ці положення БК України не вичерпують цілі використання коштів грантів, оскільки цільове їх спрямування обумовлене також грантовою угодою.

Зауважимо, що якщо бюджетна установа фінансується з місцевого бюджету, то відповідно до п. 21 Порядку № 378 «обсяги власних надходжень, які перевищують відповідні витрати, за умови забезпечення ресурсами заходів з виконання основних функцій бюджетних установ розпорядники бюджетних коштів перераховують вищим та підвідомчим установам і організаціям у разі, коли їм такі повноваження надано відповідними нормативно-правовими актами» [5]. При цьому переказ таких коштів здійснюється лише в межах одного коду тимчасової (програмної) класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і однієї групи власних надходжень. Однак, кошти грантів є цільовими, і навіть за наявності закріплених за бюджетною установою повноважень на здійснення такого перерахування, на нашу думку, здійснення переказу «надлишку» коштів гранту вищестоящому

розпоряднику коштів відповідного місцевого бюджету не відповідає ні меті надання гранту, ні встановленим в антикорупційному законодавстві обмеженням. А тому, вважаємо, слід доповнити п. 21 Положення № 378 реченням: «вказаний порядок не поширюється на кошти грантів».

Отже, гранти на сьогодні належать до числа власних надходжень бюджетних установ (поряд з дарунками та благодійними внесками) і не мають згідно з ч. 4 ст. 13 БК України цільового призначення [1], можуть бути перераховані в разі формування «надлишку» коштів вищим або підвідомчим установам і організаціям, що не відповідає умовам їх надання, а тому вважаємо, що до ч. 4 ст. 14 БК України слід внести зміни і віднести гранти до підгрупи 2 групи другої власних надходжень бюджетних установ.

С. В. Свірко розмежовуючи власні надходження бюджетних установ на дві групи: 1) доходи від операцій обміну (плата за надання послуг, кошти від реалізації товарів, плата за використання активів); 2) доходи від необмінних операцій, відносить до них гранти, податки і пожертви (благодійні внески) [6, с. 92]. Відповідно доходи від отримання гратів та дарунків належать до необмінних операцій, які відображаються в Казначействі на субрахунку 7511 «Доходи за необмінними операціями» відображаються в обліку залежно від мети з якою вони здійснені (реконструкція будівель, придбання основних засобів, запасів, послуг тощо) [4, с. 30]. С. В. Свірко відмічає, що гранти не мають постійного характеру і «плануються лише у випадках, що попередньо визначені рішеннями Кабінету Міністрів України, укладеними угодами, міжнародними та календарними планами проведення централізованих заходів тощо» [7, с. 89]. О. Галько підкреслює таку рису грантів, як надання їх на підставі поданої заяви (заявки),



тобто їх заявний характер [8, с. 251]. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 року № 228 доходи в формі грантів не плануються на етапі затвердження кошторису, а відображаються у кошторисі за фактом отримання грантів шляхом внесення змін до кошторису [9].

Операції з грантовими коштами проводяться Державною казначейською службою України шляхом відкриття спеціального реєстраційного рахунка за кодом класифікації доходів бюджету 25020100 «Благодійні внески, гранти та дарунки». Зміни до кошторису вносяться лише після надходження коштів гранту на такі спеціальні реєстраційні рахунки або отримання їх в формі дарунків у натуральній формі. У разі отримання гранту у натуральній (матеріальній) формі (наприклад ноутбуки, телевізори, комп'ютерна техніка) через спеціальний реєстраційний рахунок проводять відновлення касових видатків [10, с. 54].

Грантові кошти ряд дослідників відносять до джерел залучення коштів на договірній фіндрайзинговій основі. Так, про таку форму фінансування соціальних проектів та цільових програм бюджетних установ як фіндрайзинг, «що представляє собою спеціально організований процес збору коштів на реалізацію проектів неприбуткових організацій» зазначають Матросова В. О. і Хижняк О. В. і до його інструментів відносять гранти [11, с. 94].

Н. Г. Пігуль та О. В. Люта також зазначають, що надання гранту бюджетній установі є інструментом її фінансування на основі фіндрайзингу і відмічають такі їх форми, як власне «грант», яким є «добродійного пожертвування (внесок), що надається донорською організацією для реалізації неприбуткового проекту або програми», та «поворотний грант», яким вказані дослідники визначають «безпроцентну поворотну фінансову допомогу, що

надається неприбутковій організації для реалізації проектів, які припускають отримання доходів у результаті діяльності щодо проекту», яка припускає повне або часткове повернення наданого фінансування [12, с. 99].

Гранти як вид бюджетних доходів класифікуються відповідно до Класифікації доходів бюджету за кодом «25020100» [13].

При виконанні державного та місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів (абз. 1 ч. 1 ст. 43 БК України), яке передбачає, що органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (далі – органи Казначейства України), бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законодавством порядку (абз. 7 ч. 1 ст. 43) [1]. А тому кошти грантів зараховуються на відповідні рахунки для зарахування до спеціального фонду відповідного бюджету, відкриті в Казначействі на ім'я бюджетних установ – розпорядників бюджетних коштів та їх відокремлених структурних підрозділів у розрізі кодів Класифікації доходів бюджету відповідно до законодавств, а саме:

1) Державного бюджету України, відповідно до п. 6.1 Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету, що затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 29.01.2013 № 43 [14];

2) відповідного місцевого бюджету, відповідно до п. 2.2, 3.12, 6.4, 12.1–12.6 Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів, що затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938 [15].

За загальним правилом, власні надходження бюджетних установ з рахунків для зарахування до спеціального фонду державного бюджету власних надходжень бюджетних установ,

а в нашому випадку коштів грантів, «перераховуються (списуються) на відповідні спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів та/або їх відокремлених структурних підрозділів» (п. 6.2 Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету) [14].

Платежі, які належать до власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, та відповідно до законодавства є джерелом формування спеціального фонду місцевих бюджетів, зараховуються на відповідні рахунки для зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів власних надходжень бюджетних установ, відкриті в Казначействі на ім'я бюджетних установ – розпорядників бюджетних коштів та їх відокремлених структурних підрозділів у розрізі кодів класифікації доходів бюджету відповідно до законодавства.

Слід зазначити, що в Україні, незважаючи на те, що в ч. 1 ст. 43 БК України закріплено, що «при виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів» [1], на сьогодні відбувається і банківське обслуговування бюджетних коштів, а тому можна стверджувати, що в Україні запроваджено змішану систему обслуговування бюджетів – казначейсько-банківську.

Відмітимо, що в розвиток положень ч. 2 і 9 ст. 43, в ч. 9 ст. 13 БК України закріплено, що саме в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, здійснюється «розміщення закордонними дипломатичними установами України бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків», а також «розміщення на поточних рахунках у банках державного сектору власних надходжень державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та

закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти» [1]. Отже, для вказаних бюджетних установ, які функціонують на території України, такими банками мають виступати «банки державного сектору».

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами Казначейства України також відповідно до ст. 43 БК України (ч. 1 ст. 78 БК України) [1]. Відповідно до ч. 2 ст. 78 БК України порядок обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Національним банком України, а саме на сьогодні це Порядок обслуговування коштів місцевих бюджетів в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 р. № 378 [5].

Йдеться про банки які належать до суб'єктів «державного сектора економіки». Відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» «Суб'єктами господарювання державного сектору економіки є юридичні особи, єдиним учасником (засновником) яких є держава, а також юридичні особи, у статутному капіталі яких 50 відсотків акцій (часток) належать державі або частка держави становить величину, що забезпечує їй право вирішального впливу на діяльність таких юридичних осіб» [16]. Однак, в п. 2 Порядку, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 719 закріплено, що «у цьому Порядку терміни вживаються у значенні, наведеному в БК України, Законі України «Про банки і банківську діяльність» та інших нормативно-правових актах,



що регламентують бюджетний процес і банківську діяльність. Для цілей цього Порядку термін «установа банку державного сектору» вживається як банк, у якому держава володіє не менш як 75 відсотками статутного капіталу» [17]. Отже, існує правова колізія щодо питання: хто ж належить до банків державного сектору. Також, відмітимо, що до банків відповідно до законодавства про фінансові послуги застосовується поняття «фінансова установа», а не «установа».

Так, Уряд, відповідно до положень БК України може встановлювати певні порядки дій учасників бюджетних відносин, проте його нормативно-правові акти не можуть суперечити законам, за якими визнано пріоритет в регулюванні правового статусу суб'єктів господарювання та їх належності до державного чи комунального секторів економіки. Якщо в цілях бюджетно-правового регулювання виникає потреба тлумачення певного поняття інше (вужче), ніж це має місце в інших законах, таке тлумачення та/або поняття має бути закріплено на рівні Бюджетного кодексу України, а тому пропонуємо саме в ст. 2 БК України закріпити, що під терміном «банки державного сектору» розуміються банки, у яких держава володіє не менш як 75 відсотками статутного капіталу».

Однак зарахування коштів грантів на банківські рахунки може відбуватися прямо, або через Казначейство. Так, відповідно до ч. 7 ст. 43 БК України «власні надходження державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури (далі – заклади), отримані як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі Казначейства України, або на поточні рахунки у банках державного сектору» [1]. В Порядку,

затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 719, а саме в п. 3 закріплено умови розміщення вказаними бюджетними установами на поточних рахунках власних надходжень грантів [17], серед яких:

1) рішення відповідного закладу щодо розміщення на наступний бюджетний період власних надходжень, «отриманих як плата за послуги, що надаються закладом, установою згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, в територіальному органі Казначейства (далі – орган Казначейства) або в банку», яке приймається щодо кожної бюджетної програми окремо і щодо кожного окремого виду надходжень, зокрем грантів, «підлягає погодженню з головним розпорядником бюджетних коштів до 25 грудня року, що передує плановому, і протягом такого періоду не змінюється» [Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів,]. Відмітимо, що якщо місцевий бюджет має заборгованість за позиками, то незалежно від наявності такого погодження, розміщення коштів грантів на рахунках банків не допускається (абз. 2 пп. 1 п. 3 Порядку № 719) [Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів];

2) «наявність у закладі, установі кошторису (плану використання бюджетних коштів), затвердженого в установленому порядку» (пп. 2 п. 3 Порядку № 719) [Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів];

3) «наявність у договорі між закладом, установою та банком про розміщення на поточних рахунках в банку та обслуговування власних надходжень закладу, установи, отриманих як плата за послуги, що надаються закладом, установою згідно з основною діяльністю, або благодійні внески, або гранти (далі – договір),

обов'язкових умов щодо: а) відкриття в банку окремих поточних рахунків для зарахування та здійснення витрат для власних надходжень, отриманих як гранти; б) права закладу, установи на повернення коштів у повному обсязі на відповідні спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в органі Казначейства, або на поточні рахунки, відкриті закладом, установою відповідно до цього Порядку в іншому банку, на першу вимогу закладу, установи без сплати банку неустойки; в) заборони договірного списання банком коштів з поточних рахунків закладу, установи; г) відповідальності банку згідно із законодавством у разі порушення договірних зобов'язань; д) прийняття банком до виконання платіжних доручень закладу, установи у межах фактичного залишку на відповідному рахунку (пп. 3 п. 3 Порядку № 719) [Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів];

4) розміщення власних надходжень, отриманих навчальними закладами як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю у галузі освіти, лише у національній валюті (пп. 4 п. 3 Порядку № 719) [Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів];

5) відсутність на початок бюджетного періоду кредиторської заборгованості із заробітної плати, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, стипендій, забезпечення продуктами харчування, придбання медикаментів, а також за спожиті комунальні послуги та енергоносії за загальним фондом та за аналогічними напрямками використання коштів спеціального фонду закладу, установи (пп. 5 п. 3 Порядку № 719) [Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів];

б) плата за послуги з обслуговування коштів у банку здійснюється з відповідного поточного рахунка закладу, установи, відкритого у банку (пп. 6 п. 3 Порядку № 719) [Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів]. В п. 6 Порядку закріплено перелік документів, які необхідно подати Казначейству для розміщення власних надходжень, зокрема грантів, вказаними закладами на поточному рахунку в банку.

Висновки. Отже, гранти належать до власних надходжень бюджетних установ, які спрямовуються на забезпечення організації основної діяльності бюджетних установ, яка обумовлена законом та/або положенням, іншим установчим документом, що регулює діяльність відповідної організації. Гранти володіють як вид доходів бюджету рядом додаткових ознак: 1) належать до числа доходів від необмінних операцій; 2) не мають постійного характеру; 3) надаються на заявній основі (на підставі поданої заявки); 4) належать до власних надходжень бюджетних установ і є доходом спеціального фонду відповідного бюджету; 5) не плануються на етапі затвердження кошторису, а відображаються у кошторисі за фактом отримання грантів шляхом внесення змін до кошторису; 6) цільове спрямування коштів грантів обумовлене грантовою угодою, при цьому вони спрямовуються в рамках їх основної діяльності на визначені угодою про надання гранту цілі. Проте в ч. 4 ст. 13 БК України відсутня вказівка щодо цільового призначення коштів грантів. А тому вважаємо, що до ч. 4 ст. 14 БК України слід внести зміни і віднести гранти до підгрупи 2 групи другої власних надходжень бюджетних установ. Передбачена в законодавстві можливість перерахування у разі формування «надлишку» власних надходжень вищим або підвідомчим установам і організаціям, також не відповідає



умовам їх надання, а тому, вважаємо, «надлишку» власних надходжень що в п. 21 Положення № 378 слід бюджетних установ не поширюється закріпити, що порядок перерахування на кошти грантів.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Про дошкільну освіту: Закону України від 6 червня 2024 року № 3788-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3788-20#Text>
3. Колісник А. Сучасний погляд на фінансування інноваційної діяльності. С. 73–77. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2021/Conf_05.10.21/Conf_05.10.21_15.pdf
4. Булеза І. М. Обліково-аналітичне забезпечення виконання кошторисів бюджетних установ. Тернопіль: Зхідноукраїнський національний університет, 2021. 66 с.
5. Про затвердження Порядку обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору: Постанова Кабінету Міністрів від 14 травня 2015 р. № 378. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/378-2015-п#Text>
6. Свірко С. В. Доходи спеціального фонду бюджетних установ у вітчизняній та міжнародній обліковій практиці: характеристика та порівняльний аналіз. *Вчені записки*. 2009. Випуск 11. С. 89–95. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/e50eb7f0-f58d-4d00-a4f3-a63b5cac8d21/content>
7. Галько О. Т. Спеціальний фонд бюджетної організації. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки*. 2010. № 25 (1). С. 249–252.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 року № 228.
9. Сисюк С. В. Організаційні аспекти обліку благодійної допомоги у бюджетних установах. *Вісник Львівської комерційної академії*. Львів: Видавництво львівської комерційної академії, 2014. Вип. 4. С. 51–56.
10. Матросова В., Хижняк О. В. Проблеми фінансування бюджетних організацій на основі кошторису. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2013. Випуск 2. С. 92–95.
11. Пігуль Н. Г., Люта О. В. Особливості реалізації фінансового механізму бюджетних установ. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Економіка»*. 2010. № 2 (44). С. 94–101.
12. Класифікація доходів бюджету, затверджена Наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#n3>
13. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 29.01.2013 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0291-13#Text>
14. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12#Text>
15. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 року № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>
16. Порядок розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, та здійснення контролю за використанням власних надходжень, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 719. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2015-п/print>

Чемерис М. С. Бюджетно-правове регулювання відносин в сфері одержання та використання бюджетними установами грантів

В статті висвітлено результати аналізу стану бюджетно-правового регулювання відносин в сфері одержання та використання бюджетними установами грантів. З'ясовано, що гранти належать до власних надходжень бюджетних установ, які спрямовуються на забезпечення організації основної діяльності бюджетних установ, яка обумовлена законом та/або положенням, іншим установчим документом, що регулює діяльність відповідної організації. Гранти володіють як вид доходів бюджету рядом додаткових ознак: 1) належать до числа доходів від необмінних операцій; 2) не мають постійного характеру; 3) надаються на заявній основі (на підставі поданої заявки); 4) належать до власних надходжень бюджетних установ і є доходом спеціального фонду відповідного бюджету; 5) не плануються на етапі затвердження кошторису, а відображаються у кошторисі за фактом отримання грантів шляхом внесення змін до кошторису; 6) цільове спрямування коштів грантів обумовлене грантовою угодою, при цьому вони спрямовуються в рамках їх основної діяльності на визначені угодою про надання гранту цілі. Проте в ч. 4 ст. 13 БК України відсутня вказівка щодо цільового призначення коштів грантів. А тому вважаємо, що до ч. 4 ст. 14 БК України слід внести зміни і віднести гранти до підгрупи 2 групи другої власних надходжень бюджетних установ. Обґрунтовано, що передбачена в законодавстві можливість перерахування у разі формування «надлишку» власних надходжень вищим або підвідомчим установам і організаціям, також не відповідає умовам їх надання, а тому, запропоновано закріпити в законодавстві, що порядок перерахування «надлишку» власних надходжень бюджетних установ не поширюється на кошти грантів. З'ясовано, що кошти грантів можуть зараховані та розміщені на рахунках в Казначействі або, в разі одержання грантів державними і комунальними закладами фахової передвищої та вищої освіти, науковими установами та закладами культури, на банківських рахунках банків, у яких держава володіє не менш як 75 відсотками статутного капіталу. Запропоновано в ст. 2 БК України закріпити поняття «банки державного сектору економіки» для цілей бюджетно-правового регулювання. Висвітлено умови розміщення уповноваженими бюджетними установами на поточних рахунках власних надходжень в формі грантів.

Ключові слова: грант, бюджетна установа, банк державного сектору економіки, власні надходження, спеціальний фонд бюджету.

Chemerys M. Budgetary legal regulation of relations in the sphere of receipt and use of grants by budgetary institutions

The article highlights the results of the analysis of the state of budgetary and legal regulation of relations in the field of receiving and using grants by budgetary institutions. It was found that grants belong to the own revenues of budgetary institutions, which are aimed at ensuring the organization of the main activities of budgetary institutions, which are stipulated by law and/or regulations, other constituent document regulating the activities of the relevant organization. Grants, as a type of budget revenues, have a number of additional features: 1) belong to the number of revenues from non-exchange transactions; 2) are not permanent; 3) are provided on an application basis (based on a submitted application); 4) belong to the own revenues of budgetary institutions and are the income of a special fund of the relevant budget; 5) are not planned at the stage of approving the estimate, but are reflected in the estimate upon receipt of grants by making changes to the estimate; 6) the targeted allocation of grant funds is stipulated by the grant agreement, while they are directed within the framework of their main activities to the goals specified in the grant agreement. However, in Part 4 of Article 13 of the Budget Code of Ukraine there is no indication of the intended purpose of grant funds. Therefore, we believe that Part 4 of Article 14 of the Code of Ukraine should be amended and grants should be attributed to subgroup 2 of the second group of own revenues of budgetary institutions. It is substantiated that the possibility of transferring in the event of the formation of a "surplus" of own revenues to higher or subordinate institutions



and organizations, provided for in the legislation, also does not meet the conditions for their provision, and therefore, it is proposed to enshrine in the legislation that the procedure for transferring the “surplus” of own revenues of budgetary institutions does not apply to grant funds. It was found that grant funds can be credited and placed on accounts in the Treasury or, in the case of grants received by state and municipal institutions of professional pre-higher and higher education, scientific institutions and cultural institutions, on bank accounts of banks in which the state owns at least 75 percent of the authorized capital. It is proposed in Art. 2 of the Code of Ukraine to establish the concept of “state sector banks” for the purposes of budgetary and legal regulation. The conditions for placing authorized budgetary institutions in current accounts of their own revenues in the form of grants are highlighted.

Key words: grant, budgetary institution, state sector bank, own revenues, special budget fund.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Альона Войнарович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
та криміналістики
Львівського національного університету
імені Івана Франка
ORCID: 0000-0003-3474-377X



Роксолана Козак,
аспірантка кафедри кримінального процесу
і криміналістики
Львівського національного університету
імені Івана Франка
ORCID: 0009-0008-0704-0466

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-8>

УДК 343.138

Система nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження за КПК України та її ознаки

Закриття кримінального провадження щодо фізичної особи за підставами, які прийнято називати nereабілітуючими, – поширене явище у кримінальному судочинстві. Визначення поняття та виокремлення ознак системи nereабілітуючих обставин, за якими кримінальне провадження може чи має бути закритим, є важливою передумовою для розуміння інституту

закриття кримінального провадження та подальшого застосування у теорії та практиці його напрацювань. Зокрема, це зумовлює необхідність вироблення єдиного підходу до розуміння nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження за законодавством України.

Проблематику nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження у вітчизняній доктрині



кримінального процесу розглянуто у науково-практичних коментарях до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), в деяких наукових публікаціях, автори яких розмежовують підстави для закриття кримінального провадження (Г. Глобенко, Л. Лобойко, Д. Шилова та ін.), зокрема крізь призму реабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження (А. Панова, В. Савчук).

Мета статті – сформулювати систему nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження за законодавством України.

КПК України містить вичерпний перелік підстав для закриття кримінального провадження (ст. 284). Серед цих підстав виділяють сукупність тих, які не зумовлюють виникнення права на процесуальну реабілітацію та відновлення доброго імені особи, залишаючи сумніви стосовно її можливої причетності до вчинення кримінального правопорушення. Їх прийнято називати nereабілітуючими підставами для закриття кримінального провадження. Закриття кримінального провадження за такими підставами не свідчить про виправдання особи, про визнання її невинною у вчиненні злочину. У такому випадку Кримінальний кодекс України (далі по тексту – КК України) ураховує встановлення факту кримінально караного діяння, яке вчинила особа, тому вказані підстави її не реабілітують.

Під системою nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження слід розуміти сукупність визначених кримінальним процесуальним законом обставин, за наявності яких неможливо довести до кінця притягнення до кримінальної відповідальності особи, щодо якої розпочато кримінальне переслідування, через певні законодавчо визначені факти чи неможливо встановити особу, яка причетна до вчинення кримінального правопорушення за певних законодавчо визначених

умов. Тож застосування цих підстав не передбачає виникнення права на реабілітацію.

Виконавши комплексний аналіз норм КПК України, ми виокремили вісім ознак системи nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження: 1) чітко визначений та вичерпний перелік підстав у КПК України; 2) наявність діяння, яке містить всі ознаки кримінального правопорушення (презюмується, що у разі закриття кримінального провадження за nereабілітуючими підставами винуватину особи, щодо якої розпочато провадження, можна довести); 3) наявність доказів, яких достатньо для повідомлення особі про підозру та може бути достатньо для доведення її вини у суді, й здійснення повідомлення про підозру особі (окрім п. 3-1 ч. 1 ст. 284 КПК України); 4) настання відповідних негативних наслідків для особи, стосовно якої здійснювалось кримінальне провадження (відсутність права особи на процесуальну реабілітацію – відновлення прав); 5) прийняття рішення про закриття кримінального провадження, оформленого відповідним процесуальним документом – постановою слідчого, дізнавача, прокурора чи ухвалою суду; 6) прийняття такого рішення виключно визначенням КПК України уповноваженим суб'єктом відповідно до його повноважень; 7) застосування до особи так званої «м'якшої» форми закінчення кримінального провадження, ніж обвинувальний вирок; 8) унеможливлення подальшого кримінального провадження щодо цієї особи.

Вважаємо, що саме ці ознаки найзмістовніше розкривають суть системи nereабілітуючих підстав закриття кримінального провадження. Проте необхідно підкреслити, що деякі з цих ознак притаманні також системі реабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження. Виокремимо ознаки, характерні лише для nereабілітуючих підстав: наявність діяння,

щомає всі ознаки кримінального правопорушення; наявність доказів, яких достатньо для повідомлення особи про підозру і може бути достатньо для доведення її вини в суді; настання відповідних негативних наслідків для особи, стосовно якої здійснювалось кримінальне провадження (відсутність права на процесуальну реабілітацію – відновлення прав).

Детальний аналіз виокремлених вище ознак дає підстави для певних висновків.

Перша ознака – *чітко визначений та вичерпний перелік підстав у КПК України*. З позиції законодавця, перелік підстав для закриття кримінального провадження, закріплений у ст. 284 КПК України, є вичерпним і не може бути визначеним деінде. Однак КПК України містить також положення, яке передбачає, що кримінальне провадження закриває суд у зв'язку зі звільненням особи від кримінальної відповідальності. Ця норма є бланкетною, оскільки підстави для звільнення від кримінальної відповідальності наведено у загальній та особливій частинах КК України. Окрім того, норми про закриття кримінального провадження містяться в інших статтях КПК України, але, як правило, вони дублюються або розкривають зміст іншого поняття. Наприклад, ст. 19 КПК України забороняє двічі притягувати до кримінальної відповідальності за те саме правопорушення, і, розкриваючи зміст цієї засади, ч. 2 цієї статті передбачає, що кримінальне провадження підлягає негайному закриттю, якщо стане відомо, що за тим самим обвинуваченням уже набрав законної сили вирок суду. Частина 2 ст. 19 КПК України містить одну із нереабілітуючих підстав, передбачених п. 6 ч. 1 ст. 284 КПК України.

У кримінальному процесуальному законі передбачено засаду диспозитивності, яка вказує підстави для закриття кримінального провадження.

Зокрема, відмова прокурора від підтримання державного обвинувачення спричиняє закриття кримінального провадження, крім випадків, передбачених КПК України (ч. 2 ст. 26 КПК України). На думку В. Т. Маляренка та І. В. Вернидубова, фактичними обставинами і юридичними підставами, які спонукають прокурора відмовитись від підтримання державного обвинувачення, є те, що він неправильно, помилково оцінив матеріали досудового розслідування, встановивши цей час перевірки доказів в умовах гласного судового процесу. Іноді такі помилки спричинені недоліками досудового розслідування, яких не помітив прокурор і які можуть виявитися у суді. Встановлені фактичні обставини вимагають від прокурора відмовитись від підтримання державного обвинувачення, якщо вони вплинули на вирішення питання про встановлення події злочину, наявність у діянні підсудного складу злочину і доведеність його участі у вчиненні злочину [15]. На нашу думку, для того щоб прийняти рішення про відмову від подальшого підтримання публічного обвинувачення, прокурор повинен бути твердо переконаний, що пред'явлене особі обвинувачення, яке сформульоване в обвинувальному акті, не підтверджується, що спричинить репутаційні ризики для органів прокуратури.

Як відомо, кримінальне провадження у формі приватного обвинувачення розпочинають лише на підставі заяви потерпілого. Відмова потерпілого, а у випадках, передбачених цим Кодексом, його представника від обвинувачення є безумовною підставою для закриття кримінального провадження у формі приватного обвинувачення (ч. 4 ст. 26 КПК України).

Окрім того, норми КПК України передбачають, що повторне неприбуття в судові засідання потерпілого, якого викликали у встановленому



цим Кодексом порядку (зокрема, є підтвердження, що він отримав повістку про виклик або ознайомлений із її змістом у інший спосіб), без поважних причин або без повідомлення про причини неприбуття після настання обставин, передбачених у частинах другій і третій цієї статті, прирівнюється до його відмови від обвинувачення. Наслідком цього є закриття кримінального провадження за відповідним обвинуваченням (ч. 6 ст. 340 КПК України).

Тож обставини, які спричиняють закриття кримінального провадження і не зумовлюють виникнення права на процесуальну реабілітацію в особи, яка зазнавала кримінального переслідування, наведено у п. 4-1, 5, 6, 7, 8, 9, 9-1, 10 ч. 1 та п. 1, 2 ч. 2 ст. 284 КПК України. А також у п. 3-1 ч. 1 ст. 284 КПК України вказана обставина для закриття кримінального провадження, яку можна вважати не реабілітуючою через те, що немає кого «реабілітувати», оскільки особу причетну до скоєння кримінального правопорушення не встановлено.

Друга ознака – *наявність діяння, яке має усі ознаки кримінального правопорушення*. Передумовою застосування не реабілітуючої підстави для закриття кримінального провадження є те, що особа вчинила суспільно небезпечне діяння, яке містить склад кримінального правопорушення, передбаченого КК України. З доктрини кримінального права відомо, що склад злочину – це сукупність встановлених у кримінальному праві ознак, які визначають вчинене суспільно небезпечне діяння як злочинне. Отже, у складі кримінального правопорушення виділяють: об'єкт, об'єктивну сторону (об'єктивні ознаки) та суб'єкт і суб'єктивну сторону (суб'єктивні ознаки). Кожен із елементів важливий і потребує встановлення.

Один із таких елементів – суб'єктивна сторона кримінального правопорушення, яка становить внутрішню

сторону кримінального правопорушення. Її обов'язковою ознакою є наявність вини. Відповідно до ст. 23 КК України виною є «психічне ставлення особи до вчинюваної чи бездіяльності, передбаченої цим Кодексом, та її наслідків, виражене у формі умислу або необережності». У разі відсутності вини особи немає і складу кримінального правопорушення, навіть якщо в результаті її дії (бездіяльності) настали передбачені законом суспільно небезпечні наслідки. Це положення відображає один із найважливіших принципів – презумпцію невинуватості особи, що закріплено у низці міжнародних та вітчизняних нормативно-правових актів.

Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3], ч. 2 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [5], ч. 1 ст. 11 Загальної декларації прав людини [4], кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку. Ст. 62 Конституції України передбачає, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь [1]. Схоже положення наведено також у ст. 17 КПК України як одну із загальних засад кримінального провадження.

Із огляду на це, вирішуючи питання про закриття кримінального правопорушення, вину як ознаку кримінального правопорушення необхідно визначати через призму доведеного

«припущення про вину» в підозрюваної, обвинуваченої особи чи, можливо, доведеного «припущення про вину» особи, яка ще не набула такого процесуального статусу. За наявності таких обставин можна говорити про застосування щодо особи nereабілітуючої підстави для закриття кримінального провадження, в іншому випадку йдеться про використання реабілітуючої підстави для закриття кримінального провадження: встановлення відсутності у діянні складу кримінального правопорушення (п. 2 ч. 1 ст. 284 КПК України).

Третьою ознакою є наявність доказів, яких достатньо для повідомлення особі про підозру і може бути достатньо для доведення її вини у суді, а також здійснення повідомлення про підозру. Нагадуємо, що виключенням з цієї ознаки є п. 3-1 ч. 1 ст. 284 КПК України. Підозра – це процесуальне рішення та акт, підготовані на стадії досудового провадження, які ґрунтуються на зібраних під час досудового розслідування доказах. Підозра основана на обґрунтованому припущенні про причетність конкретної особи до вчинення кримінального правопорушення та на ще неостаточних результатах розслідування. Таке рішення приймають прокурор або слідчий та дізнавач за погодженням із прокурором. Зібрані докази повинен оцінювати вже слідчий, дізнавач чи прокурор, беручи до уваги їх допустимість, належність, достовірність, а в сукупності – із погляду достатності для прийняття законного та обґрунтованого рішення. Ці докази не повинні бути ліквідовані під час подальшого ведення досудового розслідування.

Наявність відповідних негативних наслідків для особи, стосовно якої велось кримінальне провадження, та здійснення нею усіх процесуальних витрат – четверта ознака nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження. Згідно із цією

ознакою, хоч щодо особи закрито кримінальне провадження, це не звільняє її від обов'язку відшкодувати шкоду, спричинену її неправомірними діями.

Колегія суддів Третьої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду, розглядаючи справу № 342/1560/20 від 29.09.2021 р. [19], зробила такий висновок: nereабілітуючі підстави для закриття кримінального провадження означають, що стосовно особи зібрано достатньо доказів для підозри у вчиненні кримінального правопорушення, однак через певні обставини кримінальне провадження щодо цієї особи виключається. Зазначена підстава дає змогу суду в спрощенішій формі завершити кримінальне провадження. Якщо особа погоджується на завершення кримінального провадження у зазначеній формі, не скориставшись правами на доведення своєї невинуватості у вчиненні інкримінованого кримінального правопорушення, всі процесуальні витрати органу досудового розслідування, пов'язані із розслідуванням, повинна відшкодувати саме вона.

Нещодавно ККС ВС підтвердив цю правову позицію у своїй постанові № 930/497/23 від 1.02.2024 р. [20], вказавши, що закриття кримінального провадження стосовно підозрюваного на nereабілітуючих підставах і застосування до нього м'якшої форми закінчення кримінального провадження, ніж обвинувальний вирок, не звільняє його від сплати процесуальних витрат, пов'язаних із кримінальним провадженням.

Ще один приклад – застосування спеціальної конфіскації у кримінальному провадженні, яка полягає у примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду у власність держави грошей, цінностей та іншого майна у випадках, передбачених КК України. Однією із підстав застосування спеціальної конфіскації є ухвала суду



про звільнення особи від кримінальної відповідальності, а якщо об'єктом спеціальної конфіскації є майно, вилучене з цивільного обороту, вона може бути здійснена на підставіухвали суду про закриття кримінального провадження з інших підстав, аніж звільнення особи від кримінальної відповідальності. Відповідно до ч. 10 ст. 100 КПК України, розглядаючи застосування спеціальної конфіскації, насамперед необхідно вирішити питання про повернення грошей, цінностей та іншого майна власнику (законному володільцю) та/або про відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням. Спеціальну конфіскацію застосовують тільки після того, як сторона обвинувачення доведе в судовому порядку, що власник (законний володільць) грошей, цінностей та іншого майна знав про їх незаконне походження та/або використання. Якщо ж у винної особи немає майна, на яке можна звернути стягнення, крім майна, що підлягає спеціальній конфіскації, збитки, завдані потерпілому, цивільному позивачу, відшкодовують за рахунок коштів від реалізації конфіскованого майна, а частина, що залишилася, переходить у власність держави.

Відповідно до загальної норми ч. 1 ст. 1177 ЦК України [24] шкода, завдана фізичній особі, яка потерпіла від кримінального правопорушення, відшкодовується відповідно до закону. Цій загальній нормі кореспондує встановлений у КПК механізм відшкодування шкоди, передусім, за рахунок особи, яка вчинила кримінальне правопорушення: 1) добровільно (ч. 1 ст. 127 КПК України) – підозрюваний, обвинувачений, а також за його згодою будь-яка інша фізична чи юридична особа має право на будь-якій стадії кримінального провадження відшкодувати шкоду, заподіяну потерпілому, територіальній громаді, державі внаслідок кримінального правопорушення; 2) примусово за рішенням суду (ч. 2 ст. 127 КПК

України) – шкода, заподіяна кримінальним правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діянням, може бути стягнута згідно із судовим рішенням за результатами розгляду цивільного позову в кримінальному провадженні. Крім того, ч. 3 ст. 127 КПК містить норму, яка так само, як і ч. 2 ст. 1177 ЦК України, визначає, що шкоду, завдану потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, йому компенсують за рахунок Державного бюджету України у випадках та в порядку, передбачених законом.

Така правова конструкція означає, що за загальним правилом держава не бере на себе обов'язок відшкодувати шкоду, заподіяну кримінальним правопорушенням. Однак є винятки із загального правила, про що законодавець зазначає у нормі ч. 2 ст. 1177 ЦК: держава компенсує потерпілому шкоду, завдану йому кримінальним правопорушенням, у випадках, які мають бути встановлені законом [24].

Інакше кажучи, до особи, стосовно якої кримінальне провадження закрито за nereабілітуючими підставами, може бути пред'явлений цивільний позов у порядку цивільного судочинства.

Ще один приклад юридичних наслідків, які настають для особи, кримінальне провадження стосовно якої закрито за nereабілітуючими підставами, – п. 4 ч. 2 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію» [11], який передбачає, що не може бути поліцейським особа, щодо якої було припинено кримінальне провадження за nereабілітуючими підставами.

П'ята ознака – *прийняття відповідного рішення про закриття кримінального провадження, оформленого певним процесуальним документом*. Про закриття кримінального провадження за nereабілітуючою підставою слідчий, дізнавач чи прокурор приймає постанову, суд – ухвалу. Постанова – процесуальне рішення, яке повинно відповідати певним вимогам,

визначеним ст. 110 КПК України. Ухвала є судовим рішенням, вимоги до якого передбачені ст. 369, 371–374 КПК України. Такі рішення мають відповідати фактичним обставинам і ґрунтуватися на нормах кримінального процесуального права.

Рішення про закриття кримінального провадження повинен приймати тільки визначений КПК України уповноважений суб'єкт відповідно до його повноважень. Ми визначаємо це як шосту ознаку системи nereабілітуючих підстав. Відповідно до ст. 284 КПК України рішення про закриття кримінального провадження можуть ухвалювати тільки слідчий, дізнавач, прокурор та суд. ч. 4 ст. 284 регламентує, що про закриття кримінального провадження слідчий, дізнавач, прокурор приймають постанову. Слідчий, дізнавач ухвалюють постанову про закриття кримінального провадження з підстав, передбачених п. 1, 2, 4-1, 9, 9-1 ч. 1 ст. 284 КПК України, якщо в цьому кримінальному провадженні жодній особі не повідомлено про підозру. Прокурор приймає постанову про закриття кримінального провадження, зокрема щодо підозрюваного, із підстав, передбачених ч. 1 ст. 284 КПК України, крім певних випадків: суд за клопотанням прокурора закриває кримінальне провадження, коли не встановлено особу, яка вчинила кримінальне правопорушення; у разі закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності, крім випадків вчинення особливо тяжкого злочину проти життя чи здоров'я особи або злочину, за який згідно із законом може бути призначено покарання у вигляді довічного позбавлення волі (п. 3-1 ч. 1 ст. 284 КПК України); це також закриття кримінального провадження у зв'язку із тим, що закон, який встановлював кримінальну протиправність діяння втратив чинність (п. 4-1 ч. 1 ст. 284 КПК України). За підставою, визначеною в п. 4-1 ч. 1

ст. 284 КПК України прокурор закриває провадження, якщо підозрюваний проти цього не заперечує; якщо ж підозрюваний не згоден, кримінальне провадження продовжується у загальному порядку, передбаченому КПК України, з урахуванням особливостей, визначених гл. 36-1 цього ж Кодексу.

Сьомою ознакою є *застосування до особи м'якшої форми закінчення кримінального провадження, ніж обвинувальний вирок.* Застосування м'якшої форми закінчення кримінального провадження є одним із дієвих засобів реалізації принципу індивідуалізації притягнення до кримінальної відповідальності. Застосування його аспектів за наявності підстав на це дає змогу державному органу в межах дискреційних повноважень діяти відповідно до повноважень, наданих законодавством України.

У правозастосовній діяльності поступово сформувалося усвідомлення, що під час скоєння протиправного діяння в конкретних окремих випадках можуть виникати такі виключні обставини або особу винного можуть характеризувати такі індивідуальні риси, на які потрібно звернути особливу увагу та враховувати їх, закінчуючи кримінальне провадження. Стало очевидно, що все різноманіття життєвих обставин, за яких вчиняють протиправні діяння, неможливо передбачити в законі.

Окрім того, наголосимо, що закриття кримінального провадження стосовно особи з nereабілітуючих підстав і застосування до неї м'якшої форми закінчення кримінального провадження, ніж обвинувальний вирок, не звільняє її від сплати процесуальних витрат, пов'язаних зі здійсненням судових експертиз.

Унеможливлення подальшого кримінального провадження щодо цієї особи – восьма ознака.

Щоб запобігти безпідставному здійсненню повторних кримінальних проваджень стосовно того діяння, що розслідувалося раніше і щодо

якого вже є постанова слідчого, прокурора про закриття кримінального провадження, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування» від 16.11.2017 р. № 2213-VIII, ч. 1 ст. 284 КПК України доповнено п. 10. Цим пунктом передбачено, що кримінальне провадження закривають у разі, якщо є не скасована постанова слідчого, прокурора про закриття кримінального провадження на підставах п. 1, 2, 4 (звернемо увагу, що цю обставину для закриття кримінального провадження вже скасовано), п. 9 цієї частини, у кримінальному

провадженні щодо того самого діяння, що розслідувалося, із дотриманням вимог щодо підслідності.

Детальний та комплексний аналіз підстав для закриття кримінального провадження визначених у ст. 284 КПК України, які не зумовлюють виникнення права на реабілітацію у особи, яка була піддана кримінальному переслідуванню або яку взагалі не було встановлено, дозволяють виокремити їх у певну взаємоузгоджену систему. Ця система характеризується своїми специфічними ознаками, які дозволяють у подальшому здійснювати наукові дослідження у напрямку звуження чи розширення переліку так званих nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження за кримінальним процесуальним законодавством України.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/кримінальний%20процесуальний%20кодекс%20україни>
3. Загальна декларація прав людини: Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: з поправками, внесен. відповідно до положень Протоколів № 11 та 14 (з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12 та 13) від 17 серпня 1997 р. № 475/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#n289
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
6. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <https://slovnnyk.ua/index.php?sword=%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%B1%D1%96%D0%BB%D1%96%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8>
7. Біліченко Т. О. Підстави закриття кримінального провадження: поняття, сутність, види. Глобальна організація союзницького лідерства: електр. вид. 2015. URL: <https://goal-int.org/pidstavi-zakrittya-kriminalnogo-provazhennya-ponyattya-sutnist-vidi/>
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ – Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 39.
9. Глобенко Г. І. Закриття кримінальних справ із nereабілітуючих підстав. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 19. С. 97–100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2002_19_24
10. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування» від 16.11.2017 р. № 2213-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2213-19#Text>

11. Закон України «Про Національну поліцію» від 2.07.2015 р. № 580 V-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
12. Кримінальний процес України у питаннях та відповідях: навч. посіб. 3-тє вид., переробл. і допов. Л. Д. Удалова, В. В. Рожнова, Д. О. Савицький, О. Ю. Хабло. Харків, 2012. 275 с. URL: https://www.naiau.kiev.ua/files/kafedru/kkp/kpr_pitan_vidp.pdf
13. Лобойко Л. М., Банчук О. А. Кримінальний процес: навч. посіб. Київ: Ваїте, 2014. 280 с.
14. Ляш А. О. Закриття кримінального провадження за новим КПК України: деякі питання. *Адвокат*. 2013. № 1(48). С. 25–28.
15. Малярєнко В. Т, Вернидубов І. В. Про відмову прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді та її правові наслідки. *Вісник Верховного Суду України*. 2002. № 4. С. 31–41.
16. Науковий висновок члена Науково-консультативної ради при Верховному Суді, кандидата юридичних наук Беляневич ВЕ. URL: <https://coordynata.com.ua/naukovij-visnovok-sodo-vidskoduvanna-kompensacii-skodi-fizicnij-osobi-aka-poterpila-vid-kriminalnogo-pravoporushenna-statta-1177-ck>
17. Постанова Колегії суддів Другої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 2 грудня 2021 р. Справа № 449/1689/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101673844>
18. Постанова Третьої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 1 лютого 2024 р. Справа № 930/497/23. Провадження № 51-4798км23. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/100109239>
19. Постанова Колегії суддів Третьої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 29 вересня 2021 р. Справа № 342/1560/20. Провадження № 51-2331км21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100109239>
20. Постанова Колегії суддів Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 1 лютого 2024 р. Справа № 930/497/23. Провадження № 51-4789км23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116862991>
21. Податковий кодекс України: Закон України від 2.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–17. Ст. 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n12247>
22. Рішення Конституційного суду України за конституційною скаргою Кротюка ОВ. щодо відповідності Конституції України пункту 4 частини першої статті 284 Кримінального процесуального кодексу України від 9.06.2022 р. URL: <https://ccu.gov.ua/povyna/konstytucijnyy-sud-vyznav-punkt-4-chastyny-pershoyi-statti-284-kryminalnogo-procesualnogo>
23. Словник української мови в 11 т. Т. 3. К.: Наукова думка, 1972. 744 с.
24. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

Войнарович А. Б., Козак Р. І. Система nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження за КПК України та її ознаки

Стаття присвячена дослідженню системи nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження за КПК України та її основним ознакам.

Метою статті є систематизація підходів щодо ознак nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження, під якими слід розуміти сукупність визначених кримінальним процесуальним законом обставин, за наявності яких неможливо довести до кінця притягнення до кримінальної відповідальності особи, щодо якої розпочато кримінальне переслідування, через певні законодавчо визначені факти чи неможливо встановити особу, яка причетна до вчинення кримінального правопорушення за певних законодавчо визначених умов.

Автором виокремлено та проаналізовано систему nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження за КПК України, а також здійснено узагальнений



аналіз ознак nereабілітуючих підстав згідно із законодавством України.

Наголошується про найзмістовніші ознаки, які розкривають суть системи nereабілітуючих підстав закриття кримінального провадження. Проте необхідно підкреслити, що деякі з цих ознак притаманні також системі реабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження.

На підставі отриманих результатів з судової практики з цієї проблематики, виокремлено проблеми системи nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження за КПК України та її ознаки у кримінальному провадженні та з'ясовано найбільш поширені підстави, які відображають судову практику.

Насамкінець, ознаки системи nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження за КПК України та її ознаки, як взаємодія з іншими системами кримінального провадження полягає у тому, що зазначена система з, одного боку, розкриває свої властивості та призначення у взаємозв'язку з іншими правовими системами (зокрема, зупинення кримінального провадження, строками притягнення до кримінальної відповідальності), а з іншого боку, функціонує в межах складнішої системи, яка повинна пройти усі процесуальні етапи для підтвердження наявності nereабілітуючих підстав для закриття кримінального провадження та правильного процесуального оформлення відповідним суб'єктом.

Ключові слова: закриття кримінального провадження, nereабілітуючі підстави для закриття кримінального провадження, система підстав для закриття кримінального провадження.

Voinarovych A., Kozak R. The system of non-rehabilitative grounds for closing criminal proceedings under the Criminal Procedure Code of Ukraine and its features

The article is devoted to the study of the system of non-rehabilitative grounds for closing criminal proceedings under the Code of Criminal Procedure of Ukraine and its main features.

The purpose of the article is to systematize approaches to the features of non-rehabilitative grounds for closing criminal proceedings, which should be understood as a set of circumstances defined by criminal procedural law, in the presence of which it is impossible to bring to the end the criminal liability of a person against whom criminal prosecution has been initiated, due to certain legally defined facts or it is impossible to establish a person involved in the commission of a criminal offense under certain legally defined conditions.

The author has identified and analyzed the system of non-rehabilitative grounds for closing criminal proceedings under the Code of Criminal Procedure of Ukraine, and also carried out a generalized analysis of the features of non-rehabilitative grounds in accordance with the legislation of Ukraine.

It is emphasized that the most meaningfully reveal the essence of the system of non-rehabilitative grounds for closing criminal proceedings. However, it should be emphasized that some of these features are also inherent in the system of rehabilitative grounds for closing criminal proceedings.

Based on the results obtained from judicial practice on this issue, the problems of the system of non-rehabilitative grounds for closing criminal proceedings under the Code of Criminal Procedure of Ukraine and its features in criminal proceedings are identified and the most common grounds that reflect judicial practice are clarified.

Finally, the features of the system of non-rehabilitative grounds for closing criminal proceedings under the Code of Criminal Procedure of Ukraine and its features, as well as interaction with other criminal proceedings systems, are that the specified system, on the one hand, reveals its properties and purpose in connection with other legal systems (in particular, suspension of criminal proceedings, terms of bringing to criminal liability), and on the other hand, functions within a more complex system that must go through all procedural stages to confirm the presence of non-rehabilitative grounds for closing criminal proceedings and correct procedural registration by the relevant subject.

Key words: closure of criminal proceedings, non-rehabilitative grounds for closure of criminal proceedings, system of grounds for closure of criminal proceedings.



Андрій Ткач,

кандидат юридичних наук, доцент,
прокурор Печерської окружної прокуратури
міста Києва

ORCID: 0009-0007-3253-3687

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-9>

УДК 343.13

Ефективне розширення меж дискреції прокуратури у кримінальних провадженнях в умовах правового режиму воєнного стану

Широкомасштабне вторгнення РФ та діючий правовий режим воєнного стану потребують внесення суттєвих коректив у розроблені державними інституціями «дорожні карти» щодо реформування органів правопорядку та зміщення акцентів на документування і протидію воєнним злочинам, адаптацію національного кримінального процесуального законодавства під потреби викликів сьогодення.

Наразі в юридичних колах триває дискусія навколо реалізації заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку (далі – План), як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки. Як зазначено в преамбулі вказаного Плану: «Зміни в системі органів правопорядку мають бути комплексними і стосуватися всіх аспектів їх функціонування: від підготовки та добору високопрофесійних співробітників на

службу до забезпечення ефективності функціонування системи з урахуванням міжнародних стандартів, зокрема, підзвітності та прозорості. Корупційні та інші ризики слід надалі мінімізувати, у тому числі шляхом посилення механізмів демократичного цивільного контролю за процесом прийняття рішень. Водночас загальна мета реформування органів правопорядку – удосконалити їхні ціннісні орієнтири, організаційну культуру, структуру управління, законодавче регулювання, зокрема з урахуванням потреб правозастосовної практики». Одним із ключових питань, порушених у вказаному Плані, є уточнення функцій прокуратури з метою ефективного виконання покладених завдань та координації зусиль правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю [1].

Питанню оптимізації функцій прокуратури на різних етапах досудового



розслідування присвячено праці О. А. Банчука, І. В. Гловюк, І. М. Гуткіна, В. П. Даневського, А. Я. Дубинського, С. О. Заїки, Д. В. Лук'янчикова, А. М. Орлеана, О. О. Торбаса, М. І. Хавронюка, О. Г. Яновської та інших, проте зазначена проблематика потребує подальшого дослідження та аналізу з точки зору актуальної слідчої та судової практики.

Серед питань, які тезово викладені у вказаному вище Плані згадуються зокрема такі необхідні кроки, як:

- забезпечення юридичної визначеності функцій прокурора з організації досудового розслідування, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, нагляду за дотриманням законів органами досудового розслідування, зокрема розмежування процесуального статусу прокурора, керівника органу прокуратури та керівника органу досудового розслідування.

- розширення меж дискреції прокурора в кримінальному провадженні для забезпечення виконання покладених на нього функцій, зокрема на початковому і завершальному етапах досудового розслідування, з урахуванням пріоритетних напрямів протидії злочинності [1].

Перше ключове питання, яке необхідно вирішити з метою реалізації одного з кроків Плану – забезпечення юридичної визначеності функцій прокуратури. Це безумовно приведення положень ст. 36 КПК України (а поряд із тим і ст. 2 Закону України «Про прокуратуру») щодо функцій прокуратури у відповідність до ст. 131-1 Конституції України [2, 3, 4]. Залишається безумовною правовою проблемою різниця між функціями прокуратури, викладеними в Основному Законі та профільному Законі України «Про прокуратуру і КПК України» [2, 4].

Не вдаючись до детального текстуального аналізу положень згаданих законодавчих актів, варто відзначити

хоча б те, що саме поняття «підтримання обвинувачення» у Конституції трактується як «публічне обвинувачення», а у Законі України «Про прокуратуру» та КПК тривалий час фігурує інша термінологія – «державне обвинувачення» [2, 3]. Вказані поняття необхідно уніфікувати шляхом внесення відповідних змін до Закону «Про прокуратуру» та КПК з метою уточнення конституційних функцій прокуратури та надати визначення у КПК щодо ключових термінів, зокрема: «організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», «підтримання публічного обвинувачення в суді».

У рішенні Великої Палати Верховного Суду в справі № 404/6160/16-к від 26 червня 2019 року надано одне з тлумачень поняттям «державне» і «публічне» обвинувачення та зазначено наступне: «Статтями 129, 131-1 Конституції України передбачено, що конституційною функцією прокурора і засадою судочинства є підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді».

Однак, кримінальне процесуальне законодавство оперує поняттям «державне обвинувачення», яке, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 3 КПК України є процесуальною діяльністю прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Пункт 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» серед функцій прокуратури визначає підтримання державного обвинувачення в суді.

Отже, термінологія Конституції України та галузевого кримінального процесуального законодавства відрізняється визначенням такої функції прокуратури, як підтримання обвинувачення в суді. Однак, захист інтересів особи та суспільства, які постраждали під час вчинення кримінального правопорушення, що визначено ст. 2

КПК України як завдання кримінального провадження, є основною метою діяльності органів прокуратури, яку закріплено в Конституції України як підтримання публічного обвинувачення в суді. Такий підхід безумовно корелює з сучасними тенденціями розвитку правової держави та принципом верховенства права.

Водночас, термінологічна колізія в частині конституційно-правового та галузевого визначення функції прокуратури може бути пояснена гармонізацією конституційно-правового регулювання функціонування органів прокуратури з відповідними міжнародними стандартами» [5].

У зазначеному рішенні ВП ВС також зроблено відсилку до Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів, прийнятих восьмим Конгресом ООН з профілактики злочинності і поводження з порушниками (27 серпня – 7 вересня 1990 р.) та Рекомендації REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» (Ухвалена Комітетом Міністрів 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів) [5, 6, 7]. Зокрема міститься посилання на п. 12 Керівних принципів ООН, де зазначено, що при виконанні своїх обов'язків обвинувачі захищають державні інтереси, діють об'єктивно, належним чином враховують положення підозрюваного та жертви і звертають увагу на всі обставини, що мають відношення до справи, незалежно від того, вигідні або не вигідні вони для підозрюваного [6]. З цього ВП ВС висновує, що «державні інтереси з огляду на концепцію загального інтересу, прав і свобод людини, по суті є тотожними публічним інтересам» [5].

Відповідно до п. 1 Рекомендації REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» вказано, що

публічні обвинувачі – це державний орган, який від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування в разі, якщо порушення закону має наслідком кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого – потрібної дієвості системи кримінальної юстиції [7].

Стосовно вирішення питання про розширення меж дискреції прокурора, зазначених у згаданому вище Плані, на нашу думку, необхідно внести відповідні зміни до чинного КПК України з метою підвищення ефективності досудового розслідування та розвантаження слідчих судів місцевих судів, які у своїй більшості, працюють з надмірним навантаженням через недостатнє кадрове забезпечення.

Одним з таких дієвих рішень щодо підвищення рівня досудового розслідування та здійснення процесуального керівництва, як слушно зазначено у дослідженні «Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років» є наділення прокурора функціями керівника органу досудового розслідування щодо відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування у зв'язку з неефективністю [8].

На думку дослідників М. Хавронюка, Є. Крапивіна та Д. Писаренко, яка є цілком слушною: «доцільно надати прокурору – процесуальному керівнику повноваження відсторонювати слідчого від здійснення досудового розслідування кримінального провадження своєю вмотивованою постановою, погодженою з прокурором вищого рівня, водночас ставити питання про притягнення слідчого, дізнавача до дисциплінарної відповідальності» [8].

Також потребує удосконалення процедура повідомлення про підозру, яка суттєво не змінювалась з моменту набуття чинності КПК у 2012 році. Слід зазначити, що чинний КПК не



містить законодавчого визначення терміну «повідомлення про підозру», натомість п. 14 ч. 1 ст. 3 КПК України надає визначення поняттю «притягнення до кримінальної відповідальності», як стадії кримінального провадження, яка починається з моменту повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення [2]. Отже, момент повідомлення про підозру згідно діючих норм КПК чітко ототожнюється із початком притягнення особи до кримінальної відповідальності. З метою досягнення принципу правової визначеності, можливо доповнити ч. 1 ст. 276 КПК України та викласти її у наступній редакції: *«Письмове повідомлення про підозру – це умотивоване процесуальне рішення слідчого, дізнавача, прокурора що містить достатні дані, які є підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення та з моменту реалізації якого починається відлік строків досудового розслідування»*.

Також, на нашу думку, з метою підвищення ефективності досудового розслідування, необхідно доповнити ст. 135 КПК України та викласти її наступним чином: *«особа викликається до слідчого, дізнавача, прокурора, слідчого судді, суду шляхом вручення повістки про виклик, надіслання її поштою, електронною поштою, здійснення виклику по телефону та електронними засобами зв'язку (шляхом надсилання повістки у месенджері, соціальних мережах загальнодержавного розповсюдження, які доступні для легального користування на території України)»*. Пункти щодо виклику факсимільним зв'язком і телеграмами, на нашу думку, доцільно виключити з чинного КПК, як застарілі та мало-ефективні засоби зв'язку.

Щодо оптимізації підстав і порядку окремих заходів

забезпечення кримінального провадження, доцільно наділити прокурора функціями із погодження застосування під час досудового розслідування таких заходів забезпечення кримінального провадження, як: приводу, тимчасового обмеження у користуванні деякими видами спеціальних прав та застосування такого найм'якшого виду запобіжного заходу, як особисте зобов'язання з метою зменшення процесуального навантаження на слідчих суддів місцевих судів.

З метою недопущення звуження існуючих процесуальних гарантій підозрюваних, необхідно передбачити можливість оскарження такого рішення прокурора до слідчого судді місцевого суду. Також, на нашу думку, необхідно додати до кола об'єктів застосування примусового приводу потерпілого у випадку його ухилення від явки без поважних причин до органу досудового розслідування та суду.

Враховуючи зазначене, ст. 140 КПК України можливо викласти у наступній редакції:

«1. Привід полягає у примусовому супроводженні особи, до якої він застосовується, особою, яка виконує ухвалу та/або постанову прокурора про здійснення приводу, до місця її виклику в зазначений в ухвалі та/або постанові прокурора час.

2. Рішення про здійснення приводу приймається: під час досудового розслідування – прокурором за клопотанням слідчого, дізнавача або з власної ініціативи, а під час судового провадження – судом за клопотанням сторони кримінального провадження, потерпілого, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, або з власної ініціативи. Рішення про здійснення приводу приймається прокурором у формі постанови, слідчим суддею/судом – у формі ухвали.

3. Привід може бути застосований до підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого або свідка. Привід свідка,

потерпілого не може бути застосований до неповнолітньої особи, вагітної жінки, осіб з інвалідністю першої або другої груп, особи, яка одноосібно виховує дітей віком до шести років або дітей з інвалідністю, а також осіб, які згідно із цим Кодексом не можуть бути допитані як свідки. Привід співробітника кадрового складу розвідувального органу України під час виконання ним своїх службових обов'язків здійснюється тільки в присутності офіційних представників цього органу».

У зв'язку із вищевикладеним доцільно внести відповідні зміни до ст.ст. 141–143 КПК щодо ролі прокурора у погодженні клопотання слідчого/дознавача про застосування приводу під час досудового розслідування [2].

Стосовно обмеження у користуванні спеціальним правом, на нашу думку, з метою оптимізації кримінально-правової процедури можливо викласти ч. 2 ст. 148 КПК України наступним чином:

«2. Тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом, крім права на здійснення підприємницької діяльності, може бути здійснене на підставі рішення прокурора, прийнятого у формі постанови за клопотанням слідчого, дізнавача під час досудового розслідування на строк не більше двох місяців. Питання про тимчасове обмеження у користуванні правом на здійснення підприємницької діяльності може бути здійснене виключно на підставі рішення слідчого судді під час досудового розслідування на строк не більше двох місяців».

Також відповідні зміни щодо ролі прокурора у прийнятті рішення щодо тимчасового обмеження у користуванні спеціальним правом доцільно внести у відповідні положення ст.ст. 149–151 КПК України та передбачити процедуру оскарження постанов прокурора про тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом до слідчого судді місцевого

суду з метою недопущення порушення процесуальних гарантій та прав учасників кримінального провадження.

Крім того потребує законодавчого уточнення п. 20-7 Перехідних положень КПК України, який передбачає, що під час дії надвичайного або воєнного стану на території України тимчасовий доступ до речей і документів, визначених у пунктах 2, 5, 7, 8 частини першої ст. 162 цього Кодексу, здійснюється на підставі постанови прокурора, погодженої з керівником прокуратури. [2]. Слід зазначити, що на територіях, на яких не відбувається активних бойових дій, вказані норми фактично не застосовуються на практиці і тимчасовий доступ здійснюється шляхом звернення слідчого, дізнавача за погодженням із прокурором або прокурора із відповідними клопотаннями до слідчих суддів місцевих судів. На нашу думку, з метою юридичної визначеності та формування сталої слідчо-судової практики доцільно:

1) уточнити такі повноваження прокурора у Главі 15 КПК України;

2) уточнити положення п. 20-7 Перехідних положень КПК та пов'язати виконання таких повноважень керівником прокуратури саме із неможливістю їх виконання слідчими суддями на певних територіях.

Що стосується спрощеного обрання найм'якшого запобіжного заходу – особистого зобов'язання прокурором, на нашу думку, можливо доповнити та викласти положення ч.ч 4, 7 ст. 176 КПК України у наступній редакції:

«4. Запобіжні заходи застосовуються: під час досудового розслідування та до початку підготовчого судового засідання – слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором, або за клопотанням прокурора, за винятком застосування запобіжного заходу у вигляді особистого зобов'язання, який застосовується прокурором за вмотивованим клопотанням слідчого, дізнавача, а під час судового

провадження – судом за клопотанням прокурора.

7. За клопотанням прокурора запобіжний захід може бути скасовано слідчим суддею, судом у випадках і в порядку, передбачених цим Кодексом. А якщо запобіжний захід у вигляді особистого зобов'язання застосовано за постановою прокурора – відповідним рішенням слідчого судді за вмотивованою скаргою підозрюваного, захисника у випадку відсутності підстав, передбачених цим Кодексом для обрання запобіжного заходу».

Також відповідні зміни необхідно внести у ст. 179 КПК України та викласти її наступним чином:

«1. Особисте зобов'язання полягає у покладенні на підозрюваного, обвинуваченого зобов'язання виконувати покладені на нього під час досудового розслідування прокурором, а під час судового розгляду – судом, обов'язки, передбачені статтею 194 цього Кодексу.

2. Підозрюваному, обвинуваченому письмово під розпис повідомляються покладені на нього обов'язки та роз'яснюється, що в разі їх невиконання до нього може бути застосований більш жорсткий запобіжний захід і на нього може бути накладено грошове стягнення в розмірі від 0,25 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб до 2 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

3. Контроль за виконанням особистого зобов'язання здійснює слідчий, а якщо справа перебуває у провадженні суду – прокурор».

Крім того, на наше переконання, потребує законодавчого визначення такий різновид слідчої (розшукової) дії, як допит, оскільки особливості популярності серед науковців та

практиків набула західна методика проведення допиту у формі процесуального інтерв'ю. Під егідою Офісу Генерального прокурора 01.05.2025 презентовано посібник з особливостей проведення процесуального інтерв'ю, розроблений за участі експертів Управління Верховного комісара з прав людини та Управління з наркотиків та злочинності ООН. Проте вказана термінологія та порядок проведення такої слідчої дії потребують втілення у чинній редакції КПК. Враховуючи викладені обставини вбачається за доцільне уточнити термін «процесуальне інтерв'ю», як різновид допиту в ст. 224 КПК України з метою законодавчого визначення та закріплення порядку та мети його проведення, як різновиду слідчої (розшукової) дії.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити що розширення меж дискреції прокуратури, зокрема наділення прокурорів окремими функціями слідчих суддів з обов'язковим судовим контролем дозволить нормалізувати навантаження на суди, сприятиме підвищенню ефективності досудового розслідування та розумності строків слідства і судового розгляду в цілому. Наведений перелік пропозицій змін до чинної редакції КПК України та галузевого Закону України «Про прокуратуру» не є вичерпним та потребує ґрунтовного аналізу із залученням представників наукової спільноти та практичних працівників органів правопорядку із урахуванням проблемних питань, які виникають у практичній площині правозастосування, враховуючи виклики, пов'язані із широкомасштабним вторгненням РФ та дією правового режиму воєнного стану.

Список використаних джерел

1. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки. Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>

2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9–10, № 11–12, № 13, С. 88). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – N 2 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 червня 2019 року у справі № 404/6160/16-к (провадження № 13-22к19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82885531>

6. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів (Прийнято восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поведінки з правопорушниками. Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року). URL: <https://kdkp.gov.ua/uploads/files/%D0%9A%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B2%D0%BD%D1%96%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B8%20%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE%20%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%96%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B2.pdf>

7. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf

8. Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / Микола Хавронюк, Євген Крапивін, Дар'я Писаренко, 2023 р. – 200 с.

Ткач А. В. Ефективне розширення меж дискреції прокуратури у кримінальних провадженнях в умовах правового режиму воєнного стану

У статті висвітлено авторські пропозиції щодо внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про прокуратуру» з урахуванням необхідності приведення цих законодавчих актів у відповідність до Конституції України та з метою реалізації положень Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, затвердженого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. Надано законодавче визначення терміну «повідомлення про підозру», як «умотивованого процесуального рішення слідчого, дізнавача, прокурора, що містить достатні дані, які є підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення та з моменту реалізації якого починається відлік строків досудового розслідування» та внесено пропозицію закріпити вказане поняття у ч. 1 ст. 276 КПК України.

Зокрема автором запропоновано знизити навантаження на слідчих суддів місцевих судів шляхом законодавчого закріплення в КПК України за прокурорами окремих повноважень слідчих суддів щодо, зокрема обрання найм'якшого запобіжного заходу у вигляді особистого зобов'язання, застосування приводу до підозрюваного на стадії досудового розслідування, унормування спрощеного порядку тимчасового доступу до речей і документів, який передбачено Перехідними положеннями КПК, проте на практиці все ж таки надається слідчими суддями. На переконання автора вказані твердження щодо ефективного розширення дискреції прокуратури підкріплені існуючою слідчою практикою застосування положень ст. 615 КПК України, які передбачали наділення керівника органу прокуратури окремими функціями слідчих суддів та не призвели до масштабних зловживань.

На підставі вказаного дослідження зроблено висновки, що делегування окремих повноважень слідчих суддів прокурорам не призведе до суттєвих порушень, адже



автором пропонується зберегти можливість оскарження рішень, прийнятих прокурором до суду, що забезпечить дотримання принципів верховенства права та забезпечить належний судовий контроль.

Ключові слова: прокуратура, дискреція, суд, воєнний стан, вторгнення рф, реформування органів правопорядку.

Tkach A. Effective expansion of the prosecutor's discretion in criminal proceedings under the legal regime of martial law

The article highlights the author's proposals for amending the Criminal Procedure Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Public Prosecutor's Office" with due regard for the need to bring these legislative acts in line with the Constitution of Ukraine and with a view to implementing the provisions of the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies as a Part of the Security and Defence Sector of Ukraine for 2023–2027, approved by the Decree of the President of Ukraine No. 273/2023 dated 11 May 2023. The author provides a legislative definition of the term "notice of suspicion" as a "reasoned procedural decision of an investigator, coroner, or prosecutor containing sufficient data to bring a person to criminal liability on suspicion of committing a criminal offence and from the moment of which the pre-trial investigation begins" and proposes to enshrine this concept in part 1 of Article 276 of the CPC of Ukraine.

In particular, the author proposes to reduce the workload of investigating judges of local courts by legislatively assigning to prosecutors certain powers of investigating judges in the CPC of Ukraine, including, in particular, the election of the mildest preventive measure in the form of personal commitment, application of a suspect's notice at the stage of pre-trial investigation, and regulation of a simplified procedure for temporary access to things and documents, which is provided for by the Transitional Provisions of the CPC, but in practice is still provided by investigating judges. In the author's opinion, these statements regarding the effective expansion of the prosecutor's discretion are supported by the existing investigative practice of applying the provisions of Article 615 of the CPC of Ukraine, which provided for the head of the prosecutor's office to have certain functions of investigating judges and did not lead to large-scale abuse.

Based on this study, the author concludes that the delegation of certain powers of investigating judges to prosecutors will not lead to significant violations, since the author proposes to retain the possibility of appealing against decisions made by the prosecutor to the court, which will ensure compliance with the rule of law and ensure proper judicial control.

Key words: prosecutor's office, discretion, court, martial law, invasion of the russian federation, law enforcement reform.

ТЕОРІЯ, ІСТОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА



Валерій Солдатенко,

доктор історичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії наук України, головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень

імені І. Ф. Кураса Національної академії наук України

ORCID: 0000-0003-2435-1123

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-10>

УДК 94:323.1](477) «1917/1920»

Альтернативи суспільних процесів в Україні восени 1918 р. й реальна практика політично-державного протиборства (частина друга. Криза і крах гетьманату)*

Режим П. Скоропадського восени 1918 р. доволі швидко втрачав можливості пролонгування свого існування. Глибинні причини нестійкості, слабкості, до певного часу, здавалось, зовні непохитної авторитарної влади полягали в тому, що її конструкція була задумана і здійснювалася більше поза межами національного організму. І як тільки справжні «архітектори» маріонеткового утворення почали залишати його напризволяще, миттєво з'ясувалося, що не стільки гетьманат управляє суспільними процесами, скільки

гору беруть привхідні чинники. Багато хто це вже розумів.

Так, країни Антанти намагалися переконати вчорашніх ворогів на фронтах світової війни – австро-німецьких вояків – не залишати Україну до того часу, доки вони не зможуть зайняти їхнє місце. Однак, стримати численний збройний контингент Центральних держав у місцях тимчасового перебування уже нікому було не під силу. А пауза, що в результаті утворилася, продемонструвала абсолютну неспроможність гетьманату

* Продовження. Частина перша опублікована у «Публічному праві» 2024. № 3. (Солдатенко В. Ф. Альтернативи суспільних процесів в Україні восени 1918 р. й реальна практика політично-державного протиборства (Частина перша. Основні контури головних передбачуваних альтернатив). *Публічне право*. 2024. № 3. С. 54–59



захистити себе. Чи не найяскравіше це продемонстрував безславний (і він виявився по суті єдиним) бій під Мотовилівкою, де Революційна повстанська армія «наголову» розбила фахово відмобілізованих захисників анахронічної державності. Так гранично наочно стала виявлятися як генеральна, стрижньова сутність політико-правової моделі гетьманату, так і уготованої йому неминучої участі.

Значний інтерес, а в плані проблем, що розглядаються, і принципове прагматичне значення має з'ясування таких аспектів, як уявлення, плани П. Скоропадського, його оточення щодо майбутнього України, її державного статусу, місця серед інших спільнот, передусім відносин з Росією. Звичайно, гетьман тут був зовсім не вільним у виборі найбільш бажаних і перспективних політико-правових моделей. Якщо до певної міри й брати до уваги внутрішню суперечливу концепцію «малоросійського проекту» [1, с. 448–464], то й її стрижень, можливості реалізації умоглядної схеми залежали від тих-таки окупаційних сил. Надзвичайно точно це сформулював один з «архітекторів української політики», дипломат, начальник австрійського генерального штабу генерал А. Арц. Буквально через тиждень після державного перевороту й приходу на «політичний Олімп» П. Скоропадського він у листі в міністерство іноземних справ Австро-Угорщини рекомендував не особливо поспішати пов'язувати свої надії, стратегію з особистістю гетьмана, документально їх оформляти.

Щоправда, вважаючи вірогідною й іншу альтернативу – зміцнення гетьманського правління за допомогою, передусім, німецької військової сили – генерал достатньо цинічно, однак, вельми реалістично передбачав недалекий розвиток процесів. «...Мені здається, – писав А. Арц, – що гетьманство Скоропадського з Німецького

боку задумане лише як фундамент для розв'язання російського питання (підкреслене мною, гадається, відразу ставить всі «крапки над і»: ясно, хто ініціатор започаткованої державницької моделі і на що вона розрахована – В. С.). Згідно німецької точки зору, Україна, позбавлена будь-якої національної єдності, не зможе надовго зберегти свою самостійність. Федеративна Росія під німецьким впливом помоєму є тією метою, яку прагнуть досягти німці – до того, як могутні держави Антанти доможуться об'єднання Росії під своїм впливом. Передбачається, що Україна буде приєднана до трону московського царя як федеративна союзна держава на монархічній основі. Гетьманство слугує лише перехідною стадією. В цій перспективі особистість гетьмана виступає в більш яскравому світлі – колишній флігель-ад'ютант, все ще відданий своєму цареві, котрий сподівається таким шляхом взяти участь у відтворенні царської Росії» [2, с. 464–465].

Звичайно, далеко не всі оцінки абсолютно точні й справедливі, а пророцтва і передбачення в усіх нюансах, наприклад, щодо відновлення Російської монархії, розвивалися згідно накресленого генералом сценарію. Однак, важко не погодитись із А. Арцем, який у перші дні формування гетьманського режиму, можна сказати, вгадав (почасти – на основі доброго знання ситуації, реалістичних уявлень про альтернативи їх пролонгації, почасти – за рахунок інтуїції досвідченого військового політика) достатньо важливі, можливо, навіть ключові контури, елементи ближчої долі Української Держави та її очільника. Це доволі переконливо підтверджується об'єктивною оцінкою дуже непростой сторінки вітчизняної історії на одному з її переламних етапів, виваженим аналізом політично-правової складової процесу походження і функціонування гетьманської Української Держави.

Концентровано означений ракурс непростой проблеми відбився в останні тижні гетьманату, в умовах апогейного загострення становища й неминучості екзистенціального вибору глави держави.

Можна, за великим рахунком, погодитись із висловлюванням одного з найобізнаніших фахівців з біографією і творчим спадком П. Скоропадського Я. Пеленського: «Найбільш контроверсійний вчинок, який вплинув негативно на образ гетьмана і Гетьманату і, безсумнівно, спричинився до табуїзованого підходу до питань, пов'язаних з його особою і добою, це проголошення грамотою від 14 листопада 1918 року федерації з Росією і потреби створення «всеросійської федерації» [3, с. 22–23].

Автор доволі детально розібрався в тому, що П. Скоропадський не лише в час гетьманування, а й пізніше, та практично ніколи «не був переконаним самостійником» [4, с. 23]. Історик цитує для переконливості самого гетьмана, який стверджував: «Звичайно, самостійність, якої тоді (тобто в 1918 р. – В. С.) доводилося суворо дотримуватися через німців, що твердо на цьому наполягали, для мене ніколи не була життєвою (підкреслено мною. – В. С.), але я думав – та як би воно так і було – німці змінили б свою політику в бік федерації України з Росією» [3, с. 23].

П. Скоропадський добре знав, що і державне керівництво Антанти рішуче налаштоване проти самостійності України, а тому орієнтувався на федерацію України з Росією [3, с. 24–25].

Можна наводити ще немало свідчень прихильності П. Скоропадського до принципу федералізму у принциповій орієнтації на майбутні стосунки з Росією. Однак, напевно, це виправдовує його фатальне рішення вступити на шлях реалізації внутрішніх переконань у листопаді 1918 р.

І чим ясніше восени 1918 р. вимальовувалася невтішна перспектива

для Української Держави, тим активніше П. Скоропадський та його оточення з кадетського, єдинонеділимського табору заходилися реалізовувати приховувану до того ідею. Українська держава виступила ініціатором об'єднання нерадянської Росії – Дону, Кубані, Кавказу, Криму й Добровольчої армії. Всіх їх представників спеціальною телеграмою було запрошено надіслати на спеціальну конференцію до Києва з метою погодження дій, які мали б «полегшити» спільну долю. На Добровольчу армію гетьман покладав особливо великі надії, оскільки упродовж всього періоду свого правління таємно й відкрито сприяв Білому руху. Однак керівництво добровольців недвозначно заявило, що не потерпить жодних претензій будь-яких національно-державних одиниць на існування – всі вони мають розчинитись у «єдиній і неділимій» [4, с. 402].

Як і наприкінці 1917 р., на заклик офіційного Києва відгукнувся лише Отаман Всевеликого війська Донського. Тільки тепер це був не О. Каледін, а П. Краснов. 3 листопада на станції Скороходово відбулася таємна зустріч двох царських генералів – П. Скоропадського і П. Краснова, які не просто швидко порозумілися, а й домовилися, що саме Українська Держава розпочне процес відродження «єдиної Росії». Це означало початок одночасного знищення української державності. П. Краснов сам поспішив розсекретити угоди, які хотіли до часу не робити надбанням громадськості, що нанесло могутнього удару по авторитету П. Скоропадського, відразу дезавувало його українську риторіку.

Гетьман вів себе надто непослідовно, вкрай суперечливо, зрештою – елементарно необачно. Він зізнавався, що «російське товариство (маються на увазі російські політики й військові, що знайшли притулок у Києві. – В. С.), всі ті союзи, які

під прикриттям України утворились у нас, особливо в цей період, виявляли свою діяльність. Лейтмотивом було «Entente-а перемогла», вона негайно прийде і відновить Росію, єдину, неподільну, велику, спрямування буде буржуазне, відновлення монархії. Коли їм ставилося питання: чому це буде, вони відповідали Entente-а хоче повернення мільярдів, виданих «взаємобразно» Росії. Ніякі доводи противника їх думки не брались ними до уваги.

Мила Україна, яку вони ще так недавно любили і куди прагнули, як в обітовану землю, стала їм ненависна: «Вона буде знищена без залишку». Це мені особисто сказав один досить безобідний чоловік, який приходився мені навіть трохи родичем, далеко не правий...» [5, с. 297–298].

В умовах різкого наростання антигетьманських настроїв і пошуку бодай якоїсь підтримки П. Скоропадський зробив спробу продемонструвати свою «лояльність» до українства. 9 листопада за його особистим розпорядженням з Лук'янівської в'язниці було звільнено діячів українського руху – С. Петлюру, М. Порша, Ю. Капкана. Гетьман, буцімто, сподівався, що як звільнені політики, так і ті, які гуртувалися в опозиційному УНСоюзі, не зважаться на заклик до повалення його влади [6, с. 178]. І все ж, мабуть, можна знайти більше підстав для кваліфікації такого кроку вимушеним (тиск національно-демократичних сил в цьому питанні надзвичайно посилювався), а разом з тим – і своєрідним маневром, розрахованим на пониження суспільної напруги.

Важко судити, якою мірою П. Скоропадський вірив, був переконаний, зрештою щирий у здійсненні запропонованого ним варіанту оновлення, переустрою Росії, сформульованому в грамоті до всіх українських громадян та козаків від 14 листопада 1918 р. Адже його опоненти вважають, що словами про необхідність відбудови «рідної

Великоросії» на федеративних засадах просто прикривалося прагнення зберегтися при владі за будь-яку ціну, в тому числі й через зраду українській справі, яка не мала жодної перспективи за торжества Білого руху. В обнародованому документі говорилося: «Ставлячись з великим співчуттям до всіх терпінь, які переживала рідна їй Великоросія, Україна всіма силами старалась допомогти своїм братам, виявляючи їм велику гостинність і підтримуючи всіма можливими засобами боротьбу їх за утворення в Росії твердого державного ладу.

Нині перед нами встають нові державні завдання.

Держави згоди здавна були приятелями колишньої великої і єдиної Російської держави.

Тепер після пережитого Росією великого заколоту, умови її майбутнього існування повинні безумовно змінитись.

На інших початках, на принципах федеративних, повинна бути відновлена давня могутність Всеросійської держави. В цій федерації Україні належить зайняти одне з перших місць, бо від неї пішов порядок і законність в краю і в її межах вперше вільно одвели дух всі принижені і пригноблені большевицьким деспотизмом громадяне бувшої Росії.

Від неї ж вийшли дружба і єднання з Всевеликим Доном і славетними Кубанським та Терським козацтвами.

На цих початках, які, я вірю, поділяють і всі співники Росії – держави Згоди, а також яким не можуть не співчувати всі без винятку інші народи не тільки Європи, але й усього світу, повинна бути збудована майбутня політика нашої України.

Їй першій належить виступити в справі утворення Всеросійської федерації, якої кінцевою метою буде відновлення Великої Росії.

В осягненню цієї мети лежить заповідь добробуту як всієї Росії так

і забезпечення економічно-культурного розвитку цілого українського народу на міцних підставах державно-національної самобутності.

Глибоко переконаний, що інші шляхи були б загибеллю для самої України, я кличу всіх, кому дорогі її майбутність та щастя, тісно з'єднані з майбутністю і щастям всієї Росії, згуртуватись біля мене і стати на захист України і Росії.

Я вірю, що цій святій патріотичній справі Ви, громадяне і козаки України, а також і решта людності, вчините мені сердечну й могутню піддержку.

Новосформованому мною кабінетові я доручаю в найближче виконання цього великого історичного завдання» [7].

Можливо, П. Скоропадський просто припускався серйозних прорахунків у реальній оцінці ситуації, виборі варіанту поведінки. В цьому плані достатньо красномовними видаються розлогі міркування гетьмана щодо того, якою бажав би він бачити майбутню Російську державу і, водночас, усвідомлення ірреальності своїх поглядів. «Росія може відродитися – стверджує він, – лише на федеративних началах, а Україна може існувати лише як рівноправний член федеративної держави. В російських (в оригіналі російською мовою – «русских». – В. С.) колах до цих пір живе уява, що з Україною це лише оперетка, а потім все це піде на смарку. Це колосальна помилка російських («русских» – В. С.) кіл, успадкована старою системою політики. Ця система і повела до

того озлоблення і того недовір'я, яке багато [хто] має до ідеї великої Росії. Всі окраїни думають: зміцниться Великоросія і знову візьметься за старе гноблення будь-якої національності, що входить до складу Російської держави. Я бачив багатьох українців, які висловлювали подібні побоювання, та нічого далеко шукати, той же самий Винниченко, сидячи у мене в кабінеті, говорив при мені одному українцеві-федералісту, що він і сам нічого не має проти федерації, але коли тепер говорити про федерацію, то тоді росіяни («русские») нічого не дадуть згодом, тому слід стояти за самостійність до кінця, яка і приведе до федерації. Те, що тоді було сказано Винниченко, я тоді перевіряв на практиці. Як тільки я оголосив федерацію з Росією, я відразу зрозумів, що Винниченко був правий. Через кілька днів після появи грамоти великоруські круги уже ніякої України зовсім не визнавали» [5, с. 307–308].

Отже, як би там не оцінювати наміри й розрахунки П. Скоропадського (як відомо, немало хто вірить у те, що вони були найсвітлішими й найпрекраснішими, найперспективнішими), реалістична оцінка розвитку суспільних процесів наприкінці гетьманського правління переконує в тому, що найімовірніший результат був би негативним щодо української справи. Власне, це підтвердили й прийдешні події.

Картина краху гетьманщини, зречення П. Скоропадського від влади не раз детально відтворювалася в історичній літературі [8, с. 147–231], загальом відома.

Список використаних джерел

1. Верстюк В. Ф. Провал проекту малоросійської України // Україна і Росія в історичній ретроспективі. Нариси в 3-х томах. Т. 1. Верстюк В. Ф., Горобець В. М., Толочко О. П. Українські проекти в Російській імперії. Київ : Наукова думка, 2004. С. 448–464.
2. Чернин О. В. дни мировой войны. Мемуары министра иностранных дел Австро-Венгрии. Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского университета, 2005. 521 с.



3. Пеленський Я. Передмова. Спогади гетьмана Павла Скоропадського (кінець 1917 – грудень 1918 рр.) // Скоропадський Павло. Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. Київ-Філадельфія : Інститут української археографії НАН України, 1995. С. 11–34.

4. Гражданская война на Украине. Сборник документов и материалов. В III т., 4 кн. Т. I. Кн. 1. К. : Наукова думка, 1967. 837 с.

5. Скоропадський Павло. Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. Київ-Філадельфія. Інститут української археографії НАН України, 1995. 495 с.

6. Бойко О. Український національний союз і організація протигетьманського повстання // Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 рр. К. : Інститут історії України НАН України, 2002. С. 178.

7. Грамота Гетьмана П. Скоропадського до всіх українських громадян та козаків // Державний вісник. 1918. № 71. 16 листопада.

8. Солдатенко В. Ф. Коротке *intermezzo* гетьмана Павла Скоропадського (до питання про політико-правову оцінку та історичну долю Української Держави 1918 р.) // Солдатенко В. Ф. Україна: революційна доба й наступні десятиліття: історико-історіографічні есе. К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 147–231.

Солдатенко В. Ф. Альтернативи суспільних процесів в Україні восени 1918 р. й реальна практика політично-державного протистояння (частина друга. Криза і крах гетьманату)

Обґрунтовується висновок про неспроможність окупаційно-гетьманського режиму захистити себе в протидії переважаючій більшості суспільства, яка не сприйняла консервативно-терористичного державного ладу, постійно виступала за його ліквідацію і домоглась свого, коли почала зникати головна військово-політична опора гетьманату – майже півмільйонний контингент австро-німецьких військ. Не могли зарадити об'єктивному краху і мімікрія та маневри П. Скоропадського зберегти владу з допомогою білого руху шляхом заключення безпринципного, антинаціонального союзу з поборниками планів реанімації «єдиної і неподільної Росії».

Ключові слова: суспільні процеси, Україна в 1918 році, політично-державне протистояння, Павло Скоропадський, гетьманат, Українська народна республіка.

Soldatenko V. Alternatives to social processes in Ukraine in the autumn of 1918 and the real practice of political-state confrontation (part two: The crisis and collapse of the Hetmanate)

The conclusion is substantiated that the occupation-hetman regime was unable to defend itself against the overwhelming majority of society, which did not accept the conservative-terrorist state system, permanently advocated its elimination, and achieved its goal when the main military and political support of the hetmanate began to disappear – the nearly half-million-strong contingent of Austro-German troops. Neither mimicry nor manoeuvres by P. Skoropadsky could prevent the objective collapse and preserve power with the help of the White movement by concluding an unprincipled, anti-national alliance with the proponents of plans to revive a 'united and indivisible Russia'.

Key words: social processes, Ukraine in 1918, political and state confrontation, Pavlo Skoropadskyi, hetmanate, Ukrainian People's Republic.

Науково-практичний юридичний журнал

Публічне право

2 (58) / 2025

Редактор – *Петренко В. С.*
Комп'ютерна верстка – *Колесніков С. В.*

Підписано до друку 05.07.2025 р. Формат 70х108/16. Папір офсетний.
Гарнітура Petersburg. Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 7,96.
Наклад 500 прим. Зам. № 0825/679.

Видавництво та друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1.
Тел.: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.