



Захист прав та свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану

шляхи вдосконалення галузевого законодавства України

За редакцією доктора юридичних наук,
професора Зої Загиней-Заболотенко

наукова записка



ВИДАВНИЦТВО ЮРІНКОМ ІНТЕР

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України

**ЗАХИСТ ПРАВ ТА СВОБОД
ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ:
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГАЛУЗЕВОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Наукова записка



ЮРІНКОН ІНТЕР
Київ–2026

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України
(протокол № 6 від 28 квітня 2026 року)*

Рецензенти:

Юрій МИКИТИН, директор Навчально-наукового юридичного інституту Карпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

Світлана ОБРУСНА, професор кафедри державно-правових дисциплін Навчально-наукового інституту економіки і права Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького, доктор юридичних наук, професор.

**Захист прав та свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану: шляхи
3-38 вдосконалення галузевого законодавства України** : наукова записка / за ред.
д. ю. н., проф. Зої Загиней-Заболотенко. Київ : Юрінком Інтер, Інститут держави і
права імені В. М. Корецького НАН України, 2026. 324 с.

ISBN 978-617-8799-04-5

Наукова записка присвячена дослідженню шляхів удосконалення галузевого законодавства в аспекті захисту прав та свобод людини і громадянина за умов воєнного стану в Україні. Висвітлено основні аспекти та шляхи захисту цивільних та цивільних процесуальних прав фізичної особи, екологічних прав людини і громадянина, підвищення ефективності захисту трудових та соціальних прав людини, проблеми адміністративно-правового забезпечення захисту прав людини і громадянина у сфері національної безпеки і оборони, а також кримінально-правового забезпечення охорони прав людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні.

Наукова записка підготовлена за результатами виконання науково-дослідної роботи «Комплексне наукове дослідження актуальних проблем захисту прав людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні», в рамках Договору з Міністерством освіти і науки України № БФ/С15–2025 від 29 жовтня 2025 р. (номер держ. реєстр. 0125U003558).

Наукова записка стане в пригоді науковцям, законодавцю, практичним працівникам, аспірантам, студентам та всім, кого цікавить проблема вдосконалення галузевого законодавства України.

УДК 342.7:341.231.14 «364»(477)



Видавництво «Юрінком Інтер» прагне сталого майбутнього для нашого бізнесу, наших читачів і нашої планети. Ця книга виготовлена з паперу, сертифікованого FSC® та PEFC™

ISBN 978-617-8799-04-5

© Інститут держави і права
імені В. М. Корецького НАН України, 2026
© Колектив авторів, 2026
© Юрінком Інтер, 2026

Колектив авторів

Ольга АНДРІЙКО — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (підрозд. 4.1, 4.2 — у спіавт. з Дмитром БЕЗЗУБОВИМ);

Анатолій БАБАСКІН — доктор юридичних наук, професор (підрозд. 1.1);

Дмитро БЕЗЗУБОВ — доктор юридичних наук, професор (підрозд. 4.1, 4.2 — у спіавт. з Ольгою АНДРІЙКО, підрозд. 4.3 — у спіавт. з Наталією ІСАЄВОЮ);

Марина ВЕНЕЦЬКА — кандидат юридичних наук (підрозд. 1.3);

Ярослав ЖОВНІРЧИК — доктор наук з державного управління, професор (підрозд. 4.4 — у спіавт. з Людмилою КИСІЛЬ, Василем КУЙБІДОЮ, Володимиром НАГРЕБЕЛЬНИМ);

Зоя ЗАГИНЕЙ-ЗАБОЛОТЕНКО — доктор юридичних наук, професор (підрозд. 5.2);

Наталія ІСАЄВА — кандидат юридичних наук, доцент (підрозд. 4.3 — у спіавт. з Дмитром БЕЗЗУБОВИМ);

Людмила КИСІЛЬ — кандидат юридичних наук, доцент (підрозд. 4.4 — у спіавт. з Ярославом ЖОВНІРЧИКОМ, Василем КУЙБІДОЮ, Володимиром НАГРЕБЕЛЬНИМ);

Тетяна КОВАЛЕНКО — доктор юридичних наук, професор (підрозд. 3.2);

Сергій КОРОЄД — доктор юридичних наук, професор (підрозд. 1.2);

Владислав КУБАЛЬСЬКИЙ — кандидат юридичних наук, доцент (підрозд. 5.1);

Василь КУЙБІДА — доктор наук з державного управління, професор (підрозд. 4.4 — у спіавт. з Ярославом ЖОВНІРЧИКОМ, Людмилою КИСІЛЬ, Володимиром НАГРЕБЕЛЬНИМ);

Павло КУЛИНИЧ — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (підрозд. 3.3);

Анна ЛАНДІНА — кандидат юридичних наук, доцент (підрозд. 5.4);

Наталія МАЛИШЕВА — доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (підрозд. 3.1);

Володимир НАГРЕБЕЛЬНИЙ — член-кореспондент НАПрН, кандидат юридичних наук, Заслужений юрист України (підрозд. 4.4 — у співавт. з Ярославом ЖОВНІРЧИКОМ, Василем КУЙБІДОЮ, Людмилою КИСІЛЬ);

Яна СІМУТІНА — доктор юридичних наук, професор (підрозд. 2.1);

Геннадій ТИМЧЕНКО — доктор юридичних наук (підрозд. 1.4);

Галина ТРУНОВА — кандидат юридичних наук, доцент (підрозд. 2.1);

Юлія ТУРЛОВА — доктор юридичних наук, старший дослідник зі спеціальності 081 Право (підрозд. 5.3).

ЗМІСТ

Вступ	8
-------------	---

Розділ 1. ЦИВІЛЬНІ ТА ЦИВІЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРАВА ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики	10
1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях, в умовах воєнного стану в Україні.....	35
1.3 Проблеми забезпечення прав інвесторів житлового будівництва	57
1.4 Механізм реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві.....	70

Розділ 2. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ТА СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні.....	90
2.2 Захист права на соціальне забезпечення в умовах воєнного стану в Україні.....	116

**Розділ 3. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА ЛЮДИНИ
І ГРОМАДЯНИНА ТА ЇХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

- 3.1 Формування сучасної моделі забезпечення екологічних прав людини і громадянина в умовах воєнного стану 128
- 3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні 144
- 3.3 Право учасників бойових дій на землю у контексті державної ветеранської політики України 169

**Розділ 4. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ**

- 4.1 Адміністративно-правова доктрина прав і свобод людини у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану 187
- 4.2 Інституційні засади забезпечення стабільності забезпечення прав і свобод людини в національній безпеці в умовах воєнного стану 193
- 4.3 Ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів виконавчої влади та податковій сфері 212
- 4.4 Захист прав громадян нормами адміністративного законодавства в умовах воєнного стану 230

**Розділ 5. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ОХОРОНИ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ**

- 5.1 Проблема балансу між забезпеченням національної безпеки та захистом прав і свобод людини в умовах воєнного стану в Україні 250

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України на освіту та працю на тимчасово окупованих територіях.....	255
5.3 Кримінологічні та кримінально-правові аспекти забезпечення екологічних прав людини в Україні в умовах війни	276
5.4 Кримінально-правове забезпечення охорони права людини на самозахист в умовах воєнного стану в Україні	308

Вступ

Проблема забезпечення прав і свобод людини в умовах воєнного стану набуває особливої актуальності для сучасної України, яка перебуває в умовах збройної агресії Російської Федерації, починаючи з 19 лютого 2014 року. Воєнний стан як винятковий правовий режим передбачає необхідність тимчасових обмежень прав і свобод громадян для забезпечення національної безпеки та стабільності держави. Однак, в умовах таких обмежень, важливо зберігати баланс між захистом національних інтересів і правами людини, адже захист прав і свобод є основою демократичної правової держави. У сучасній Україні, зважаючи на чинні виклики та загрози національній безпеці, питання ефективного правового регулювання прав людини в умовах воєнного стану є надзвичайно важливим.

Конституція України визначає людину, її права та гідність найвищою соціальною цінністю, що є основним принципом правової держави. Проте, в умовах воєнного стану передбачено тимчасове обмеження певних прав і свобод, що викликає потребу в детальному юридичному регулюванні таких обмежень. Основним завданням у цьому контексті є забезпечення того, щоб обмеження прав і свобод не ставали інструментом зловживань чи свавілля з боку державних органів. Це потребує ретельного вивчення існуючих нормативно-правових актів, визначення недоліків та прогалин у їх застосуванні, а також розробки ефективних заходів для удосконалення національного законодавства.

Актуальність теми зумовлюється як безпрецедентними викликами, з якими стикається Україна в умовах російсько-української війни, так і необхідністю вдосконалення національної правової системи відповідно до європейських стандартів у сфері захисту прав людини. У сучасному правознавстві формується нова парадигма, що акцентує увагу на переважанні принципів людиноцентризму.

Метою цієї наукової записки є розробка концептуальних підходів та науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення галузевого законодавства України в аспекті шляхів захисту цивільних та цивільних процесуальних прав фізичної особи,

екологічних прав людини і громадянина, підвищення ефективності захисту трудових та соціальних прав людини, проблеми адміністративно-правового забезпечення захисту прав людини і громадянина у сфері національної безпеки і оборони, а також кримінально-правового забезпечення охорони прав людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні.

Методологічну основу роботи становить системний підхід, який дозволяє розглядати захист прав людини в умовах воєнного стану як комплексний процес, що включає різноманітні аспекти захисту та охорони прав людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні. Аксіологічний метод у дослідженні прав людини в умовах воєнного стану в Україні використовувався для оцінки правових механізмів з точки зору їх відповідності основним цінностям правової держави, таким як, наприклад, верховенство права. Цей метод дозволив оцінювати законодавчі ініціативи та практичні механізми крізь призму етичних та моральних цінностей, що є фундаментом для забезпечення прав людини навіть в екстремальних умовах.

Аналіз чинного українського законодавства виявляє низку прогалин і суперечностей, що ускладнюють реалізацію прав людини у сфері забезпечення прав людини в умовах воєнного стану. Зважаючи на ці виклики, важливо розробити та впровадити нові правові механізми, які б дозволили ефективно забезпечити права людини в умовах воєнного стану та запропонувати шляхи вдосконалення галузевого законодавства України в аспекті захисту прав та свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану.

Розділ 1.

Цивільні та цивільно-процесуальні права фізичної особи в умовах воєнного стану в Україні

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

Стабільність позиково-кредитних відносин у сучасному суспільстві, яке базується на засадах ринкової економіки, рівності різних форм власності, є запорукою стабільності економіки країни. Ухвалення 16 січня 2003 року Цивільного кодексу України (далі — ЦК України) стало визначальною подією в розвитку цивільного права України, цей акт закріпив основоположні засади цивільно-правового регулювання в Україні. За понад двадцять років існування ЦК України його глава 71 «Позика. Кредит. Банківський вклад» зазнала чисельних змін, але положення § 1 вказаної глави «Позика» залишалися відносно стабільними, що свідчить про міцність фундаменту, закладеного кодифікацією 2003 року. Водночас стрімкий розвиток суспільних відносин, поява нових технологій та нормативних актів об'єктивно зумовили потребу системного оновлення положень цивільного законодавства, які регулюють позиково-кредитні відносини. Необхідність такого оновлення була зумовлена також євроінтеграційними процесами, оскільки Україна взяла курс на гармонізацію свого законодавства із правом Європейського Союзу та імплементацію європейських стандартів у різних сферах суспільних відносин.

Враховуючи вказане, з моменту прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 17 липня 2019 р. № 650 «Про утворення робочої групи щодо рекодифікації (оновлення) цивільного

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

законодавства України» в Україні та затвердження її персонального складу наказом Міністерства юстиції України № 2771/7/1 від 24 липня 2019 року, в Україні був офіційно даний старт процесу рекодифікації цивільного законодавства України. Після цього на своїх пленарних засіданнях у 2019–2020 роках членами Робочої групи було розроблено та погоджено зміст Концепції оновлення цивільного кодексу України (далі — Концепція)¹, яка визначила стратегічні напрями модернізації цивільного законодавства України.

Автори Концепції оновлення ЦК України (Концепція) вважають, що здійснення рекодифікації впливає із логіки подальшої трансформації суспільства, зокрема формування реальної й ефективної ринкової економіки як невід’ємної складової громадянського суспільства та євроінтеграційної спрямованості всіх компонентів суспільства. Серед юридичних чинників та передумов для початку відповідних робіт автори вбачають такі: 1) значний розвиток ринкового законодавства в країні; 2) наявність норм-моделей міжнародних актів; 3) сучасний досвід рекодифікації цивільних кодексів Франції та Німеччини — «бастіонів» приватного права; 4) законодавчий приклад нових членів ЄС — колишніх країн «соціалістичного табору»; 5) необхідний потенціал вітчизняної приватноправової науки².

Незважаючи на існування на території України збройного конфлікту, за останні роки відбулось широке обговорення положень Концепції представниками наукової спільноти та практиками. За наслідками цього обговорення групою депутатів Верховної Ради України було підготовлено «Проект Цивільного кодексу України (Кодексу права приватного)» (далі — Проект ЦК України) (законопроект № 14394 від 22.01.2026)³. Цей проект ЦК України було підготовлено на основі Концепції.

¹ Концепція оновлення Цивільного кодексу України. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2020. 128 с.

² Концепція оновлення Цивільного кодексу України. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2020. С. 5–6.

³ Проект Цивільного кодексу України (Кодексу права приватного). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/69528>



Подальша робота з безпосередньої підготовки проекту ЦК України здійснювалася робочою групою з рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України, склад якої було затверджено розпорядженням Голови Верховної Ради України від 28 липня 2020 року № 260 (із змінами, внесеними розпорядженням Голови Верховної Ради України від 30 червня 2025 року № 1028). У процесі підготовки проекту Кодексу було проведено громадське обговорення, у межах якого опрацьовано зауваження та пропозиції, подані представниками професійного середовища, громадянського суспільства та іншими заінтересованими особами. З метою забезпечення системності рекодифікації, уникнення паралельного (конкуруючого) регулювання та концентрації найбільш якісних напрацювань у єдиному кодифікованому акті, проект Кодексу також узгоджено з актуальними ключовими напрацюваннями законопроектів за реєстраційними № 14056 та 14057, що перебувають на стадії підготовки до другого читання, а також ураховано найкращі пропозиції, подані народними депутатами та громадськістю.

В цілому позитивно оцінюючи результати роботи авторів проекту ЦК України, на прикладі глави 79 проекту ЦК України, яка структурно не зазнала суттєвих змін, у порівнянні з главою 71 чинного ЦК України, не можна не зазначити певні недоліки цього проекту, які потребують усунення. З огляду на вказане, маючи на меті посилення захисту прав та інтересів учасників цивільних відносин (перш за все, споживачів), маємо звернути увагу: на потребу дотримання при формулюванні положень цивільного законодавства принципу правової визначеності, який є складовою принципу «верховенства права» (ст. 8 Конституції України); на певну архаїчність окремих положень проекту ЦК України; відсутність в проекті ЦК України певних корисних напрацювань, які були викладені у Концепції.

1. Стаття 1289 «Договір позики» проекту ЦК України, як і чинний ЦК України (ст. 1046) визначає договір позики як виключно односторонній та реальний договір. Односторонність цього договору виходить із того, що після передання об'єкту позики позичальнику, яке відбувається ще на стадії укладення договору позики, позикодавець має лише права, а позичальник має лише

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

обов'язки (повернути борг, сплатити відсотки за оплатною позикою). В свою чергу, з приводу реальності вказаного договору слід зазначити таке. В Україні відсутні легальні дефініції понять «консенсуальний» та «реальний» правочин (договір). Однак диференціація договорів на консенсуальні (від лат. *consensus* — згода) та реальні (від лат. *res* — річ) впливає із норм статті 640 чинного ЦК України, просліджується у нормах, які закріплюють дефініції окремих договорів в розділі III книги п'ятої ЦК України, та є загальновизнаною у цивілістичній доктрині України. Такий же самий підхід в цьому питанні залишається і у статті 737 проекту ЦК України. Отже, якщо для укладення консенсуального договору сторонам достатньо досягти згоди з усіх істотних умов договору, для укладення реального договору потрібно не тільки досягнення домовленості з усіх істотних умов договору, а й передавання майна або вчинення іншої дії.

Реальність договору позики вбачається: 1) з використання законодавцем у дефініції договору позики словесної формули «одна сторона передає, а позичальник зобов'язується повернути...»; 2) прямої вказівки закону про те, що договір позики є укладеним з моменту передання грошей або інших речей, визначених родовими ознаками (ч. 1 ст. 1046 ЦК України, ст. 1289 проекту ЦК України).

Зазначимо, що більшість договорів в ЦК України та проекти ЦК України є консенсуальними. Отже, виникнувши з римського контракту «*mutuum*», договір позики є одним із рідкісних прикладів реального договору в цивільному законодавстві України. Відповідно з цим, реальний характер договору позики значною мірою є даниною історичній традиції, яка в процесі рецепції римського приватного права знайшла своє відтворення в цивільному законодавстві низки країн континентальної правової системи (наприклад, ст. 1813 ЦК Італії, норми глави X ЦК Франції, ст. 1753 ЦК Іспанії, ст. 1842 ЦК Мальти, ст. 2.158 ЦК Румунії тощо). Разом з тим, оскільки реальна конструкція договору позики не розрахована на розвинутий ринковий оборот, в цивільному законодавстві багатьох іноземних країн триває перехід до консенсуальної конструкції договору позики. При цьому, навіть країни, цивільне законодавство яких визначає договір позики як реальний договір (наприклад, Франція, Італія, Іспанія), на рівні

закону та/або судової практики визнають консенсуальність договору позики, за яким позикодавець є кредитною установою. В цих умовах збільшується кількість країн, які відмовляються від в цілому архаїчної моделі виключно реального договору позики. Наприклад, в цивільному законодавстві Німеччини, яке розглядається Концепцією як один із орієнтирів для рекодифікації, § 488 НЦУ (грошова позика) та § 607 НЦУ (речова позика) передбачають консенсуальну модель договору позики. Такий же саме підхід демонструє стаття 312 ЦК Швейцарії, стаття 499 Цивільного закону Хорватії, стаття 720 ЦК Польщі, ст. 787 ЦК Сербії, стаття 569 ЦК Словенії, стаття 396 Зобов'язально-правового закону Естонії тощо. Аналогічна тенденція характерна і для актів міжнародної уніфікації договірних прав (наприклад, ст. IV.F.-1:101 Модельних правил європейського приватного права). Крім цього, згідно цивільного законодавства низки європейських країн договір позики може бути консенсуальним або реальним (ст. ст. 129.26, 129b2 книги 7 ЦК Нідерландів, ст. ст. 1934–1935 Цивільного закону Латвії, ст. ст. 806, 809 ЦК Греції, ст. ст. 240, 241 Цивільного закону Болгарії тощо). Окремо зазначимо, що такий відступ від традицій римського приватного права в договірному праві не є поодиноким. Іншим прикладом цього є договір позички (*commodatum*). Якщо у римському приватному праві цей договір був реальним, а згідно статті 827 ЦК України та статті 1062 проекту ЦК України вказаний договір, залежно від волі сторін, може бути реальним або консенсуальним.

З огляду на це виникає питання щодо доцільності існування в Україні консенсуальної моделі договору позики, внаслідок чого такий договір стане двостороннім. На наше переконання, норми статті 1289 проекту ЦК України мають бути в цьому питанні диспозитивними та надавати право сторонам договору позики визначити, за якою саме конструкцією (реальною або консенсуальною) вони мають бажання укласти договір позики. Зазначимо, що відповідні пропозиції обґрунтовувались науковцями вже на момент прийняття ЦК України (2003)⁴.

⁴ Кривенда О. В. Цивільно-правове регулювання позикових відносин в Україні: автореф. дисер. к.ю.н. : 12.00.03. Київ : 2003. 22 с.

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

З урахуванням цього в частині 1 статті 1289 проекту ЦК України доцільно передбачити: а) «за договором позики одна сторона (позикодавець) передає або зобов'язується передати іншій стороні (позичальникові) ...»); б) статтю 1293 проекту ЦК України слід доповнити частиною 3, в якій передбачити таке. «3. Якщо позикодавець не виконує обов'язку передати об'єкт позики, позичальник має право вимагати розірвання договору, та відшкодування завданих в зв'язку із цим збитків та моральної шкоди, завданих таким порушенням».

2. Згідно частини 1 статті 1046 ЦК України та частини 1 статті 1289 проекту ЦК України матеріальним об'єктом зобов'язання, що виникає на підставі договору позики, є грошові кошти або інші речі, визначені родовими ознаками. В свою чергу, речами, що визначені родовими ознаками, є речі, що мають ознаки, властиві усім речам того самого роду, та їх вимірюють числом, вагою, мірою, при цьому річ, що має лише родові ознаки, є заміною (ч. 2 ст. 184 ЦК України, ч. 2 ст. 376 проекту ЦК України).

Разом з тим слід зазначити, що якщо в первинній редакції частини 1 статті 177 чинного ЦК України гроші були віднесені до речей, то вказані норми закону, в редакції Закону України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо розширення кола об'єктів цивільних прав» від 10 серпня 2023 р. № 3320-IX, віднесли гроші до самостійного об'єкта цивільних прав, хоча стаття 192 «Гроші (грошові кошти) залишається у главі 13 «Речі. Майно» розділу III чинного ЦК України. Зазначимо, що саме в якості самостійного об'єкту цивільних прав визначаються гроші (грошові кошти) в статтях 197, 200 проекту ЦК України.

Отже, з урахуванням вказаного, положення частини 1 статті 1289 проекту ЦК України, яке прирівнює гроші до речей, визначених родовими ознаками, суперечить положенням статей 197, 200 проекту ЦК України.

Крім того, якщо статті 197, 200 проекту ЦК України визначають в якості об'єкта цивільних прав «грошові кошти», то стаття 385 проекту ЦК України має назву «гроші (грошові кошти)».

Як відомо, чинний ЦК України та проект ЦК України розкриває зміст цивільно-правової категорії «гроші» (грошові кошти) лише через функцію законного платіжного засобу. Незважаючи

на різницю у термінології, що застосовується у різних законах стосовно грошей, на рівні закону, на доктринальному рівні та на практиці на цей час визнається, що гроші існують у готівковій (формі грошових знаків) та безготівковій (формі записів на рахунках) формах. При цьому в науковому середовищі є установлене розуміння того, що на відміну від терміну «гроші», термін «грошові кошти» є таким, що тяжіє до безготівкових грошей. Загалом з урахуванням встановлених законодавством України обмежень щодо здійснення готівкових розрахунків, можливість використання грошових коштів у безготівковій формі в якості матеріального об'єкту зобов'язання, що виникає на підставі договору позики, є об'єктивним наслідком дематеріалізації грошей. Зазначимо, що можливість надання позики готівкою або шляхом переказу безготівкових грошових коштів на практиці не заперечується і судовою практикою⁵.

Беручи до уваги вказане, в цілях правової визначеності, вважаємо, що термінологію статей 197, 200, 385 проекту ЦК України слід зробити одноманітною.

Стосовно запропонованої розробниками проекту ЦК України редакції частини 1 статті 1289 ЦК України також виникає питання, чи обмежується перелік матеріальних об'єктів зобов'язання, що виникає на підставі договору позики, грошовими коштами та речами, що визначені родовими ознаками? На наш погляд, ні. З аналізу норм чинного законодавства України можна дійти, що таким матеріальним об'єктом можуть бути електронні гроші, валютні цінності (іноземна валюта, банківські метали), цінні папери, інші фінансові інструменти тощо.

Згідно частини 2 статті 3 Закону України «Про платіжні послуги» грошові кошти для цілей цього Закону включають електронні гроші у випадках, передбачених цим Законом. Такі електронні гроші, номіновані в гривні, використовуються фізичними і юридичними особами для проведення платіжних операцій та розрахунків виключно у випадках, передбачених законами України та/або нормативно-правовими актами НБУ та існують



⁵ Постанова Верховного суду від 19 березня 2021 р. (справа № 823/1446/17). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95653693>

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

лише в безготівковій формі. З урахуванням норм частини 5 статті 60 Закону України «Про платіжні послуги», пункту 62 Положення про випуск електронних грошей та здійснення платіжних операцій з ними, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 29 вересня 2022 р. № 210, яке надає право фізичним особам (позичальникам) вільного розпорядження (перерахування) електронними грошима, останні можуть бути матеріальним об'єктом договору позики, укладеного між фізичними особами (споживачами).

Крім вказаного, чинне законодавство України визначає в якості матеріального об'єкта зобов'язання, що виникає на підставі договору позики, за участю професійного учасника ринку капіталів (інвестиційні фірми) — фінансові інструменти: цінні папери, інструменти грошового ринку, деривативні контракти тощо (ч. 1 ст. 7, п. 2 ч. 2 ст. 44 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки»). В даному випадку мова йде про так звані «маржинальні правочини» професійних учасників ринку капіталів. Разом з тим, вказані положення статті 44 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» не розкривають характеру зазначених послуг інвестиційних фірм (чи йде мова про надання в кредит/позику грошей (грошових коштів), та/або інших фінансових інструментів), що є їх недоліком, а відповідна конкретизація змісту таких послуг надається лише на рівні підзаконного нормативно-правового акту (рішення НКЦПФР від 03 листопада 2020 р. № 641). Разом з тим, коло учасників таких операцій не обмежується лише відносинами, що виникають між інвестиційною фірмою (позикодавець) та її клієнтом (позичальник). Відповідно з цим такі операції можуть здійснюватись і між іншими учасниками цивільних відносин. Однак, згідно положень пункту 12 статті 36 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» такі правочини мають вчинятись за посередництвом інвестиційної фірми під загрозою його нікчемності.

Зазначимо, що чинний ЦК України (ст. ст. 177, 194 ЦК України) визначає цінні папери як самостійний об'єкт цивільних прав, який є відмінним від речей. Вказане також підтверджує те, що присвячені цінним паперам положення розміщені законодавцем

не у главі 13 розділу III ЦК України «Речі. Майно», а у главі 14 розділу III ЦК України «Цінні папери», а частина 1 статті 8 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» визначає цінні папери як «самостійний об'єкт цивільних прав». Що ж до проекту ЦК України, то статті 197, 200 останнього визначають цінні папери та інші фінансові інструменти, як об'єкт цивільних прав, який є відмінним від речей (майна). Хоча слід визнати, що у проекті ЦК України також продовжує простежуватись певна двоякість у цьому питанні, оскільки, незважаючи на вищевказане, положення щодо грошей (грошових коштів) (ст. 385), щодо валютних цінностей (ст. 386), щодо цінних паперів (ст. 396), розміщені розробниками проекту ЦК України у главі 22 «Речі».

До можливих матеріальних об'єктів зобов'язання, що виникає на підставі договору позики, можна віднести також і валютні цінності. Зокрема, в силу принципу свободи здійснення валютних операцій, а також принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України), іноземну валюту, банківські метали (у готівковій та безготівковій формі) можна віднести до матеріальних об'єктів зобов'язання, що виникає на підставі договору позики. Вказане підтверджують доктринальні погляди⁶ та існуюча судова практика⁷.

Аналогічні підходи щодо віднесення електронних грошей, іноземної валюти, цінних паперів тощо об'єктів позики, характерні, наприклад, і для німецької цивільно-правової доктрини⁸.

Зазначимо, що матеріальним об'єктом зобов'язання, що виникає на підставі договору позики, можуть бути і окремі види

⁶ Карнаух Б. П. Іноземна валюта в позиковому зобов'язанні. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 144. С.21.

⁷ Постанова Великої палати ВС від 16.01.2019 р. (справа № 373/2054/16-ц) ; постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 26 травня 2025 року (справа № 641/7413/23).

⁸ Staudinger/Freitag GB § 488. Rn. 15. Schimansky/Bunte/Lwowski, BankrechtsHandbuch 5. Auflage 2017. Pamp. § 76. Darlehensvertrag. Rn. 1; K. P. Berger. Münchener Kommentar zum BGB 5. Auflage 2008. BGB § 607 Vertragstypische Pflichten beim Sachdarlehensvertrag. URL: [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/MuekoBGB_5_Band3/BGB/cont/MuekoBGB.BGB.p607%2Ehtm\\$](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/MuekoBGB_5_Band3/BGB/cont/MuekoBGB.BGB.p607%2Ehtm$) Prof. Dr. Barbara Völmann-Stickelbrock. Prütting/Wegen/Weinreich, BGB — Kommentar, BGB § 91 BGB — Vertretbare Sachen. URL: <https://www.haufe.de/id/kommentar/pruettingwegenweinreich-bgb-kommentar-bgb-91-bgb-vertretbare-sachen-HI17001326.html>

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

цифрових речей, які також визначені законодавцем в якості окремого об'єкту цивільних прав, особливості правового режиму якого визначаються законом, та до якого в силу закону застосовуються положення ЦК України про речі, якщо інше не встановлено цим Кодексом, законом або не впливає із сутності цифрової речі (ч. 1 ст. 177, ч. 2 ст. 179 ЦК України). Зазначений підхід до регулювання правової природи цифрових речей (віртуальні активи; цифровий контент, бази даних, зображення, зокрема 3D-моделі; доменні імена та облікові записи в цифрових системах; інші об'єкти тощо) збережений і у проєкті ЦК України (ст. ст. 197, 202). В контексті цього маємо зазначити, що не всі віртуальні активи є цифровими речами, що визначені родовими ознаками. Як наслідок цього віртуальні активи не завжди можуть бути об'єктом договору позики. Так, невзаємозамінні токени (NFT) не можуть бути надані в позику, на відміну від інших категорій віртуальних активів, визначених родовими ознаками (наприклад, стейблкоїни), на що вже звертали увагу науковці⁹.

З огляду на це виникає питання, яким саме чином в цілях правової визначеності доцільно викласти положення частини 1 статті 1289 проєкту ЦК України стосовно матеріального об'єкта зобов'язання, що виникає на підставі договору позики.

На наше переконання, наявність у вказаних положеннях частини 1 статті 1289 проєкту ЦК України посилання лише на «грошові кошти та інші речі, визначені родовими ознаками» стосовно грошових коштів є певним чином архаїчними, оскільки фактично відтворюють відповідні положення класичного для римського приватного права договору позики (*mutuum*), та не враховують потреб сучасного цивільного обороту, у т.ч. факту дематеріалізації багатьох видів об'єктів цивільних прав.

Отже, в цілях усунення правової невизначеності у вищевказаному питанні, вважаємо, що доцільним є внесення наступних змін:

а) в частині 1 статті 1289 проєкту ЦК України слід передбачити, що за договором позики позичальнику можуть передаватись

⁹ Музика Л. Позика віртуальних активів: правовий вимір. *Юридичний вісник*. 2025/3. С. 77.

речі, визначені родовими ознаками, грошові кошти, електронні гроші, валютні цінності, цінні папери, інші фінансові інструменти, якщо інше не встановлено цим Кодексом, законом або не впливає із сутності об'єкта цивільних прав;

б) для належного правового регулювання позикових/кредитних операцій з цінними паперами та іншими фінансовими інструментами на ринках капіталів доцільно: — доповнити частину 1 статті 2 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» пунктом 66 наступного змісту: «66. Маржинальні правочини — правочини, що вчиняються з використанням грошових коштів та/або цінних паперів, переданих інвестиційною фірмою позичальнику у кредит/позику»; — викласти пункт 2 частини 2 статті 44 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» в наступній редакції: «2) надання клієнтам кредитів та позик для укладення за участю або посередництвом такої інвестиційної фірми маржинальних правочинів (деривативних контрактів та вчинення правочинів щодо фінансових інструментів)»;

в) перше речення частини 1 статті 1292 проекту ЦК України викласти у наступній редакції.

«1. За договором позики, позичальник зобов'язаний повернути позикодавцеві позику (грошові кошти у тій самій сумі, речі, визначені родовими ознаками, або інші зазначені у статті 1289 цього Кодексу об'єкти цивільних прав у такій самій кількості, такого самого роду та такої самої якості, що були передані йому позикодавцем) у строк та порядком, встановленими договором».

3. Грошові кошти (готівкові та безготівкові) виконують однакові функції та можуть замінювати один одного в рамках одного грошового зобов'язання. Поняття «гроші (грошові кошти)» відноситься до грошової одиниці (гривня) незалежно від форми її носія, оскільки такий носій в силу номіналізму грошей призначений лише для обліку грошових одиниць. Безготівкові грошові кошти мають зобов'язальну природу та з урахуванням цього не є речами або майновими правами, як безтілесні речі. Враховуючи, що норми частини 1 статті 1046 ЦК України та положення частини 1 статті 1289 проекту ЦК України передбачають передання об'єкту позики у власність позичальника, вказані положення

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

об'єктивно ведуть до висновку, згідно якого, наприклад, грошові кошти у безготівковій формі не можуть бути об'єктом позики¹⁰.

В контексті цього маємо зазначити, що існуючі в статті 1046 ЦК України та статті 1289 проекту ЦК України посилання на перехід права власності на об'єкт позики є традицією, яка була історично була запозичена в порядку рецепції із римського приватного права, яке не знало безготівкових грошей в їх сучасному розумінні. Вказана ознака договору позики використовувалась римськими юристами для відмежування договору позики (*mutum*) від договору позички («*commodatum*»). На цей час вказані цивільні договори розміщені законодавцем в різних главах ЦК України та проекту ЦК України, відповідно з чим відсутні підстави для їх ототожнення. З урахуванням цього, а також тенденції дематеріалізації багатьох видів фінансових активів, легальна дефініція договору позики в законодавстві багатьох країн континентальної системи права та міжнародних модельних законах приватного права більш не містить посилань на перехід права власності на об'єкт позики (наприклад, § 488, 607 Німецького цивільного уложення, ст. 129 книги 7 ЦК Нідерландів, § 2390–2394 ЦК Чехії, роз. 6:383 ЦК Угорщини, § 983 Цивільного уложення Австрії, ст. 396 Зобов'язально-правового закону Естонії, розд. IV.F-I:101 Модельних правил європейського приватного права).

Отже, положення частини 1 статті 1046 ЦК України, як і частини 1 статті 1289 проекту ЦК України, що передбачають передавання об'єкту позики у власність позичальника, можна розглядати як певним чином архаїчні, оскільки вони не враховують сучасних тенденцій дематеріалізації багатьох видів об'єктів цивільних прав.

З огляду на вказане вважаємо, що у частині 1 статті 1289 проекту ЦК України не має нагальної потреби посилатись на перехід права власності на об'єкт позики.

4. Згідно частини 1 статті 1291 проекту ЦК України договір позики є оплатним, якщо інше не встановлено договором, або

¹⁰ Безклубий І. А. Банківські правочини : монографія. Київ. Видавничий дім «Ін Юре». 2007. С. 371.

законом. Із змісту вказаної статті проекту ЦК України вбачається, що незважаючи на деякі редакційні відмінності, вона фактично відтворює положення статті 1048 чинного ЦК України.

З огляду на це виникає питання, наскільки редакція статті 1291 проекту ЦК України відповідає вимогам сучасного цивільного обороту. Як бачиться із назви статті «Відсотки за договором позики», її змісту, та статті 811 проекту ЦК України, в даному випадку мова йде лише про оплатність грошової позики. При цьому проект ЦК України знов відтворює імперативні норми статті 1048 ЦК України, згідно яких договір позики вважається безвідсотковим у двох випадках: 1) якщо він укладений між фізичними особами на суму, яка не перевищує п'ятдесятикратного розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян, і не пов'язаний із здійсненням підприємницької діяльності хоча б однією із сторін; 2) позичальникові передані речі, визначені родовими ознаками.

Вважаємо, що втручання держави у позикові відносини шляхом імперативного встановлення безоплатності договору позики речей, визначених родовими ознаками, в сучасних економічних умовах є недоцільним, з огляду на що пункт 2 частини 2 статті 1291 проекту ЦК України доцільно виключити.

4. Норми частини 2 статті 1291 проекту ЦК України встановлює безвідсотковість, а не безоплатність договору позики речей, визначених родовими ознаками. При цьому вказані положення проекту ЦК України не кореспондують положенням частини 1 статті 1293 проекту ЦК України, які встановлюють, що якщо позичальник своєчасно не повернув речі, визначені родовими ознаками, він зобов'язаний сплатити неустойку відповідно до статей 828–831 цього Кодексу, яка нараховується від дня, коли речі мали бути повернені, до дня їх фактичного повернення позикодавцеві, безвідносно до сплати відсотків, належних йому відповідно до статті 1048 цього Кодексу. Окремо зазначимо, що наявність у проекті ЦК України посилань на статтю 1048 цього Кодексу («Сторони у договорі найму житла») свідчить про автоматичне запозичення норм чинного ЦК України (ст. 1048 «Проценти за договором позики») у проект ЦК України, без врахування поточної нумерації статей проекту ЦК України, що також потребує свого виправлення.

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

Слід також звернути увагу на відсутність у главі 79 проекту ЦК України положень, які б надавали позитивне регулювання формі винагороди позикодавця, за позикою речей, визначених родовими ознаками. Така форма може бути грошовою чи натуральною. Так, наприклад, стаття 1905 ЦК Франції, та стаття 1905 ЦК Люксембургу допускають нарахування процентів на позику не тільки грошима, а й іншим рухомим майном, § 2392 ЦК Чехії встановлює, що проценти можуть застосовуватись не тільки за грошовою позикою, а й за позикою у цінних паперах, а при негрошовій позиці сторони можуть замість процентів здійснити виконання відповідно у більшій кількості або речей кращої якості, але того ж роду, частина 2 § 658 ЦК Словаччини встановлює, що у разі негрошової позички замість відсотків може бути узгоджено надання розумно більшої кількості або предметів кращої якості, як правило, того ж типу, §§ 607, 609 НЦУ, визначаючи оплатність речової позики, використовують терміни «винагорода» та «оплата», внаслідок чого сторони договору мають можливість на власний розсуд конкретизувати форму такої винагороди у договорі.

З урахуванням вищевказаного вважаємо за доцільне:

Викласти назву статті 1291 проекту ЦК України у наступній редакції:

«Оплатність договору позики»

Доповнити статтю 1291 проекту ЦК України частиною 3 наступного змісту.

«3. Якщо позичальнику за договором позики передаються речі, визначені родовими ознаками, або інші об'єкти цивільних прав, які є відмінними від грошових коштів, сплата винагороди проводиться в тому випадку, якщо її форма та розмір (грошова, натуральна, комбінована) передбачені договором позики».

Викласти друге речення частини 1 статті 1293 проекту ЦК України у наступній редакції:

«Якщо позичальник своєчасно не повернув речі, визначені родовими ознаками, інші об'єкти цивільних прав, які є відмінні від грошових коштів, він зобов'язаний сплатити неустойку відповідно до статей 828–831 цього Кодексу, яка нараховується від дня, коли речі, інші об'єкти цивільних прав мали бути повернені, до дня їх фактичного повернення позикодавцеві, сплатити

позикодавцеві винагороду, якщо інше не встановлено договором або законом».

5. Частиною 1 статті 1292 проекту ЦК України встановлено, що якщо договором не встановлений строк повернення позики або цей строк визначений моментом пред'явлення вимоги, позика має бути повернена позичальником протягом тридцяти днів від дня пред'явлення позикодавцем вимоги про це, якщо іншого не встановлює договір. В даному випадку незрозуміло, чому закон не надає право позичальнику повернути таку позику за власною ініціативою. На наше переконання, в такому випадку закон має підтримувати баланс інтересів сторін, незалежно від того, чи є договір оплатним або безоплатним.

Отже, якщо укладений договір містить певний елемент невизначеності (безстроковий договір позики, договір позики, за яким строк повернення позики визначений моментом пред'явлення вимоги) позичальник в силу закону має мати право повернути позику за власною ініціативою. Прикладом такого підходу демонструють норми статті 309 ЦК Швейцарії та статті 398 Зобов'язально-правового закону Естонії.

Вважаємо, що право на повернення позики за безстроковим договором позики або договором позики, за яким строк повернення позики визначений моментом пред'явлення вимоги, незалежно від оплатності або безоплатності договору позики має бути надано фізичним особам як загальне правило.

З огляду на це пропонуємо: а) виключити з тексту статті 1292 проекту ЦК України абзац 2 частини 1 вказаної статті; б) викласти частину 2 статті 1292 проекту ЦК України у наступній редакції:

«2. За договором позики за участю фізичних осіб, не пов'язаний із здійсненням підприємницької діяльності хоча б однією із сторін, за яким не встановлений строк повернення позики або цей строк визначений моментом пред'явлення вимоги, позика має бути повернена позичальником протягом тридцяти днів від дня пред'явлення позикодавцем вимоги про це, якщо інше не встановлено договором. Якщо інше на встановлено договором, така позика також може бути повернута за ініціативою позичальника із спливом тридцяти днів від дня пред'явлення позикодавцю повідомлення позичальника про повернення позики».

6. Згідно частини 3 статті 1292 проекту ЦК України позика є поверненою в момент передання позикодавцеві речей, визначених родовими ознаками, або зарахування грошової суми, що позичалася, на його банківський рахунок.

З огляду на вказане незрозуміло, чому, наприклад, повернення грошової суми є неможливим на платіжний рахунок позикодавця (ст. 1329 проекту ЦК України), або шляхом передання готівкових грошових коштів.

З урахуванням вказаного пропонуємо викласти частину 3 статті 1292 проекту ЦК України у наступній редакції:

«3. Позика є поверненою в момент зарахування грошової суми, що позичалася, на його банківський або платіжний рахунок, передання грошових коштів готівкою, передання позикодавцеві речей, визначених родовими ознаками, передання або зарахування на рахунок (електронний гаманець) позикодавця інших об'єктів цивільних права, зазначених у статті 1289 цього Кодексу».

7. В проекті ЦК України відсутні положення щодо *«цільової позики»*, які притаманні, наприклад, статті 309 ЦК Швейцарії, статті 578 ЦК Словенії, статті 797 ЦК Сербії, модельним законам європейського договірного права (наприклад, ч. IV.F–1:105 Модельних правил європейського приватного права). Для *цільової позики* характерно: а) позичальник зобов'язаний використовувати отриману позика виключно на цілі, зазначені у договорі позики; б) забезпечити можливість здійснення позикодавцем контролю за цільовим використанням позики; в) у випадку недотримання позичальником вищевказаних зобов'язань, останній зобов'язаний достроково повернути позика позикодавцю на його вимогу.

З огляду на вищевказане вважаємо за доцільне доповнити главу 79 проекту ЦК України статтею 1296.1 наступного змісту.

«1296.1. Цільова позика

1. Якщо договір позики укладено на умовах використання позики позичальником на визначені у договорі цілі (цільова позика), позичальник має право використовувати позика лише для цілей, передбачених в договорі, позикодавець має право здійснювати контроль за цільовим використанням позики в порядку,

визначеному договором, а позичальник зобов'язаний забезпечити можливість здійснення позикодавцем вказаного контролю.

2. У разі невиконання позичальником обов'язків, зазначених у частині 1 цієї статті Кодексу, позикодавець має право відмовитися від подальшого надання позики позичальнику, а також вимагати дострокового повернення наданої позики та сплати винагороди за нею, якщо позика є платною, а позичальник зобов'язаний виконати свої зобов'язання у строк, встановлений у частині 1 статті 1292 цього Кодексу».

Окремо маємо зазначити, що оскільки в силу положень частини 2 статті 1297 проекту ЦК України до відносин за кредитним договором застосовують приписи параграфу 1 цієї глави, якщо іншого не встановлює цей параграф і не впливає із суті кредитного договору, зазначені вище положення щодо цільової позики можуть бути застосовано до кредитного договору.

8. Згідно частини 1 статті 1312 проекту ЦК України, якщо відповідно до договору банківського рахунку банк здійснює платежі з рахунку клієнта, незважаючи на ненааявність на ньому грошових коштів (кредитування рахунку), банк є таким, що надав клієнтові кредит на відповідну суму від дня здійснення цього платежу. Запропоноване проектом ЦК України правове регулювання надання кредиту овердрафт є недосконалим. По-перше, оскільки дебетове сальдо за рахунком клієнта може виникнути і внаслідок зняття з рахунку клієнта коштів готівкою, це має бути передбачено у законі. По-друге, проект ЦК України не враховує, що надання кредиту овердрафт може відбуватись не тільки за умови ненааявності грошових коштів на рахунку клієнта, а й у випадку, якщо наявної на рахунку суми коштів недостатньо для здійснення платежу. По-третє, за наявності лише абстрактного посилання на «відповідну суму» проект не містить положень, які б регулювали загальні підходи до визначення розміру наданого клієнту кредиту.

З урахуванням вказаного вважаємо за доцільне запропонувати внесення наступних змін до статті 1312 проекту ЦК України, виклавши частину 1 вказаної статті у такій редакції:

«1. Якщо відповідно до договору банківського рахунку, банк здійснює платежі з рахунку клієнта або видачу грошових коштів

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

з рахунку готівкою, за відсутності грошових коштів на рахунку клієнта або понад залишок грошових коштів на рахунку клієнта (кредитування рахунку), банк вважається таким, що надав клієнтові кредит (овердрафт). Кредит вважається наданим банком клієнту за наявності на рахунку клієнта на кінець операційного дня банку від'ємного залишку (дебетового сальдо) у розмірі дебетового сальдо від дня його виникнення. Інше може бути встановлено договором або законом».

Також пропонуємо внести зміни до статті 1 Закону України «Про споживче кредитування», доповнивши її положенням такого змісту:

«Санкціонований овердрафт — банківський кредит, наданий споживачу у межах встановленого договором кредитного ліміту для здійснення платежу з рахунку або видачу грошових коштів з рахунку готівкою, за відсутності на рахунку або понад залишок грошових коштів на рахунку споживача».

9. Особливістю фіксованої відсоткової ставки є те, що така ставка є незмінною протягом усього строку кредитного договору, а встановлений договором розмір фіксованої відсоткової ставки не може бути збільшено банком у односторонньому порядку. Водночас вважаємо, що незрозумілим є те, чому закон не передбачає можливості встановлення в кредитному договорі кількох фіксованих відсоткових ставок за кредитом, які діятимуть протягом різних частин строку кредитного договору. На нашу думку, такий підхід не зачіпає прав позичальника та надає останньому можливість заздалегідь здійснити всі попередні підрахунки власних витрат, пов'язаних з обслуговуванням кредиту. Це незрозуміло і з огляду на те, що такий підхід характерний для цивільного законодавства багатьох країн ЄС (наприклад, § 489 НЦУ, ст. 7:57 ЦК Нідерландів), а також передбачений нормативно-правовими актами ЄС у сфері споживчого кредитування (п. «к» ст. 3 Директиви ЄПР 2008/48/ЄС від 23 квітня 2008 р.).

Тому пропонуємо внести зміни до частини 3 статті 1300 проєкту ЦК України, доповнивши її реченням наступного змісту: «Фіксована процентна ставка може встановлюватись сторонами на увесь строк або на різні частини строку кредитного договору».

10. В Україні існує практика авансової сплати відсотків за кредитом, яка є обтяжливим обов'язком для позичальника, що порушує баланс інтересів сторін за кредитним договором. Це зумовлено тим, що позичальник фактично отримує кредит не в повному розмірі, оскільки вимушений за рахунок суми кредиту одноразово сплачувати кредитодавцю всю суму або частину нарахованих наперед відсотків за кредитом. При цьому, на відміну від європейських країн зі стійкою кредитно-фінансовою системою, в Україні встановлення в кредитному договорі умови щодо сплати відсотків авансом може не супроводжуватись установленням більш низьких відсоткових ставок порівняно з кредитними договорами, які передбачають звичайне нарахування відсотків. Вважаємо, що у відносинах споживчого кредитування авансова сплата відсотків має бути заборонена законом.

У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до статті 12 Закону України «Про споживче кредитування», доповнивши її частиною 9 такого змісту: «9. Нарухування та сплата відсотків за договором про споживчий кредит наперед (повністю або частково) забороняється, за винятком нарахування та сплати ануїтетних платежів. Інше може бути встановлено законом».

11. В Україні поширена практика повернення позики/кредиту та сплата процентів за ним шляхом сплати ануїтетних платежів. Такі платежі можуть застосовуватись у разі встановлення сторонами у кредитному договорі фіксованої відсоткової ставки, що зумовлено тим, що точно розрахувати суми відсотків, які підлягають сплаті у складі ануїтетних платежів на момент укладення кредитного договору із змінюваною процентною ставкою, неможливо. На відміну від диференційованих платежів, у ануїтетних платежах основний борг сплачується змінними частинами, підібраними таким чином, щоб загальна сума регулярного ануїтетного платежу (включаючи частину основного боргу і відсотки) була однаковою та незмінною протягом дії кредитного договору. При цьому в складі ануїтетних платежів частка виплати основного боргу збільшується від місяця до місяця, а частка відсотків, навпаки, зменшується.

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

На нашу думку, в цілях надання позитивного правового регулювання ануїтетним платежам у Законі України «Про споживче кредитування» слід надати легальне визначення цього поняття.

Відповідно з цим пропонуємо внести такі зміни до цього Закону:

а) частину 1 статті 1 доповнити положенням такого змісту:

«Ануїтетні платежі — регулярні рівні календарні (щомісячні, щоквартальні тощо) платежі, що складаються з грошових сум, які спрямовуються на погашення боргу за сумою кредиту та суми відсотків за кредитом, що розраховуються таким чином, що за умови належного виконання зобов'язання споживачем наприкінці строку кредитного договору заборгованість за таким договором за кредитом та відсотками відсутня»;

б) пункт 10 частини 1 статті 12 викласти у такій редакції:

«10) порядок повернення кредиту та сплати відсотків за користування споживчим кредитом, включно із кількістю платежів, їх розміром та періодичністю внесення, у вигляді графіка платежів (у разі кредитування у вигляді кредитування рахунку, кредитної лінії, графік платежів може не надаватися, за винятком кредитів, які передбачають повернення кредиту та сплату відсотків у вигляді ануїтетних платежів)».

12. Існуюча практика застосування норм Закону України «Про електронну комерцію» свідчить про існування в Україні досить поширеної проблеми, яка виникає у фізичних осіб в зв'язку із отримання кібершахраями споживчих кредитів із використанням чужих персональних даних. Мова йде як правило про дистанційне отримання кібершахраями, які набули доступу до персональних даних фізичної особи, мікрокредитів з використанням інформаційно-комунікаційних систем кредитодавця та простого електронного підпису. Низькі вимоги до простого електронного підпису залишають значний простір для маніпуляцій кібершахраїв, оскільки неможливо однозначно, ні встановити особу підписанта, ні перевірити, чи був документ згодом змінений.

На наше переконання, у сфері споживчого кредитування укладення договорів про споживчий кредит з використанням простого електронного підпису має бути унеможливлено.

В цілях захисту прав споживачів необхідне, зокрема, внесення наступних змін до законодавства України.

1. Потрібно внести зміни до абзацу першого частини першої статті 13 Закону України «Про споживче кредитування», виклавши його перше речення у наступній редакції.

«1. Договір про споживчий кредит, договори про надання додаткових та/або супутніх послуг кредитором і третіми особами та зміни до них укладаються у письмовій формі (у паперовому вигляді або у вигляді електронного документа, створеного згідно з вимогами, визначеними Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» та Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» із застосуванням кваліфікованого електронного підпису)».

2. Потрібно внести зміни до частини першої статті 9 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», доповнивши її пунктом 4 наступного змісту.

«4. Письмова форма договору про споживчий кредит, укладеного з дотриманням вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», «Про електронну комерцію» є дотриманою, за умови використання кваліфікованого електронного підпису усіма сторонами електронного правочину».

13. Аналізуючи правове регулювання позиково-кредитних відносин, не можна оминати питання щодо забезпечення цих зобов'язань. В цілому позитивно оцінюючи підходи розробників проекту ЦК України у цій сфері правового регулювання не можна не зазначити таке. § 5.20 Концепції оновлення ЦК України передбачав доповнення ЦК України таким новим поіменованим видом забезпечення виконання зобов'язання як забезпечувальний платіж. В Концепції конструкція забезпечувального платежу є такою, що передбачає набуття кредитором грошових коштів забезпечувального платежу на момент їх отримання лише у користування, та набуття кредитором права власності на кошти забезпечувального платежу лише в якості компенсації за рахунок забезпечувального платежу майнової шкоди, завданої кредитором.

Незважаючи на це, в запропонованому проекті ЦК України такий вид забезпечення виконання відсутній.

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

Маємо зазначити, що в Україні забезпечувальний платіж як непоіменований вид забезпечення виконання зобов'язання традиційно використовується в Україні у сфері банківського кредитування та майнового найму житла тощо. Разом з тим, на відміну від іноземних правопорядків (наприклад, § 551 НЦУ, § 2254 ЦК Чеської Республіки, ст. 308 Зобов'язально-правового закону Естонії, ст. 2374–374⁶ ЦК Франції, ст. 102 Банківського Закону Польщі), в Україні такий вид забезпечення грошового зобов'язання не має належного позитивного правового регулювання. Оскільки природа поіменованих способів забезпечення виконання зобов'язання є неоднорідною, на практиці виникають непоодинокі випадки помилкової кваліфікації такого непоіменованого способу забезпечення (зокрема, в якості завдатку), що не сприяє стійкості цивільного обороту. В той же час підстави для такої правової кваліфікації відсутні, з огляду на таке. На відміну від завдатку: а) завдаток характеризується двосторонньою спрямованістю, оскільки функція завдатку поширюється на обидві сторони зобов'язання, кожна зі сторін може понести несприятливі майнові наслідки. На відміну від цього, забезпечувальний платіж забезпечує інтереси тільки однієї сторони зобов'язання — кредитора. Відповідно з цим у разі невиконання, неналежного виконання зобов'язання стороною, яка одержала забезпечувальний платіж, не зобов'язана повертати його в подвійному розмірі; б) метою завдатку є підтвердження зобов'язання, виконання якого він забезпечує, та забезпечити його виконання, а мета забезпечувального платежу — забезпечити лише виконання грошових зобов'язань, що виникають між сторонами на підставі основного договору; в) завдаток є не тільки способом забезпечення виконання зобов'язань, а й є способом платежу, а забезпечувальний платіж такої функції на стадії його внесення не має; г) об'єктом завдатку є грошові кошти або рухоме майно, а об'єктом забезпечувального платіжу є лише гроші.

З урахуванням вказаного, в цілях надання позитивного правового регулювання забезпечувальному платежу, пропонуємо доповнити главу 79 проєкту ЦК України наступними положеннями.

1. «Стаття 855.1 Забезпечувальний платіж

1. Грошове зобов'язання, що виникає на підставі договору, в тому числі з відшкодування збитків та/або сплати неустойки,

може бути забезпечено внесенням грошових коштів на користь однієї із сторін (забезпечувальний платіж). Сума забезпечувального платежу визначається за домовленістю сторін. Законом може бути встановлений максимальний розмір суми забезпечувального платежу у відносинах за участю фізичних осіб — споживачів. Забезпечувальний платіж може бути внесений стороною договору або третьою особою. Забезпечувальним платежем може бути забезпечено виконання зобов'язання, яке виникне у майбутньому.

2. Кредитор повинен зберігати грошові кошти забезпечувального платежу на поточному банківському рахунку, окремо від грошових коштів, що належать кредитору, та вести за ним окремий внутрішній облік.

3. Звернення стягнення та/або накладення арешту на кошти забезпечувального платежу за зобов'язанням банку, в якому відкрито рахунок кредитора, на якому обліковується сума забезпечувального платежу (у т. ч. у разі його ліквідації), не допускається. Звернення стягнення та/або накладення арешту на грошові кошти, що знаходяться на рахунку кредитора, на якому зберігаються кошти забезпечувального платежу за зобов'язанням кредитора, боржника, або третьої особи, якщо кошти забезпечувального платежу внесені третьою особою, не допускається. Не допускається оплата послуг банку за ведення банківського рахунку, на якому зберігаються кошти забезпечувального платежу, за рахунок таких коштів. Не допускається застава майнових прав кредитора до банку за договором банківського рахунку, або обтяження вказаних прав вимоги іншим шляхом, в цілях забезпечення виконання зобов'язань кредитора або третьої особи.

4. Кредитор, що отримав забезпечувальний платіж, зобов'язаний повернути отриману суму грошових коштів, включаючи нараховані на неї відсотки, якщо їх нарахування передбачено договором, у разі повного та належного виконання боржником зобов'язання, виконання якого забезпечено забезпечувальним платежем. Отримані кредитором кошти забезпечувального платежу та нараховані на них банком відсотки, якщо їх нарахування передбачено законом або договором, до моменту припинення

1.1 Проблеми правового регулювання позиково-кредитних відносин: питання теорії та практики

зобов'язання кредитора щодо їх повернення боржнику або третій особі не є доходом кредитора.

5. У разі невиконання або неналежного виконання боржником зобов'язання, забезпеченого забезпечувальним платежем, зобов'язання кредитора за договором щодо повернення суми коштів забезпечувального платежу, у сумі яка дорівнює сумі існуючої простроченої заборгованості боржника за основним договором, включаючи завдані кредитору збитки та нараховану неустойку, припиняється (повністю або частково) зарахуванням. Договором може бути встановлено припинення зобов'язання кредитора щодо повернення суми коштів забезпечувального платежу в порядку нетінгу.

6. На суму забезпечувального платежу, що наданий банку, нараховуються відсотки за ставкою, що встановлена сторонами в договорі. Якщо в договорі така відсоткова ставка не встановлена, відсотки нараховуються за обліковою ставкою Національного банку України. Нараховані банком відсотки збільшують суму забезпечувального платежу з моменту їх зарахування на рахунок, який використовується банком для обліку коштів забезпечувального платежу. Інше може бути встановлено договором або законом.

7. Якщо кошти забезпечувального платежу внесені кредитору третьою особою, у разі припинення обов'язку кредитора щодо повернення коштів такій третій особі, згідно частини п'ятої цієї статті Кодексу, до такої третьої особи у відповідній сумі переходить право вимоги кредитора до боржника».

2. В цілях захисту прав споживачів у відносинах найму житла пропонується внесення змін до статті 1055 проекту ЦК України, яку пропонується доповнити частиною 4 наступного змісту.

«4. Якщо в забезпечення зобов'язання за договором найму житла наймодавцю надається забезпечувальний платіж (ст. 855.1 ЦК України), його розмір не може перевищувати розміру плати за найм житла, що розрахований за перший та останній повний місяць строку договору найму житла, та прогнозного розміру витрат на оплату житлово-комунальних послуг за об'єктом найму житла за цей період, якщо такий прогнозний розмір узгоджений сторонами у договорі найму житла».

3. Внести зміни до статті 55 Закону України «Про виконавче провадження», виклавши та доповнивши її частиною 3 наступного змісту:

«3. Не допускається звернення стягнення та/або накладення арешту на грошові кошти, що знаходяться на поточному рахунку боржника, який використовується для обліку коштів забезпечувального платежу (ст. 855.1 ЦК України)».

*Анатолій БАБАСКІН,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу цивільно-правових наук
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
НАН України*

1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях, в умовах воєнного стану в Україні

Повномасштабне збройне вторгнення Російської Федерації на територію України 24 лютого 2022 року і введення у зв'язку з цим в Україні воєнного стану вплинуло майже на всі сфери суспільних відносин. Не виключенням стала й сфера цивільних відносин, що пов'язано перш за все із численними випадками заподіяння воєнними діями шкоди майну громадян внаслідок його знищення або пошкодження, а також примусовим відчуженням (вилученням) майна громадян в умовах правового режиму воєнного стану. Проте чинне законодавство України повною мірою не пристосовано до цих викликів і не забезпечує належної охорони і захисту майнових прав власників майна. Разом з тим, існуюча судова практика, яка й виявила ці проблеми щодо захисту прав власників майна в зазначених випадках, від початку введення воєнного стану була неоднозначною і в більшості випадків саме через недосконалість законодавства не забезпечувала такий захист. Водночас наукові публікації із цієї проблематики не отримали широкого поширення. Тому науковий і практичний інтерес становить визначення ефективних способів захисту прав власників примусово відчуженого (мобілізованого) майна (далі — перша проблема), а також майнових прав та інтересів власників майна, яке використовується у військових цілях за відсутності рішення про його примусове відчуження (реквізицію) (далі — друга проблема).

Перша проблема, як було зазначено вище, бере свій початок з моменту видання Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», яким одночасно із рішенням про введення в Україні воєнного стану із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року було постановлено військовому командуванню разом із Мініс-

терством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави. Додатково було зазначено, що на період дії правового режиму воєнного стану можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Одним із заходів правового режиму воєнного стану, визначених вказаною статтею, є примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучення майна державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку (пункт 4 частини першої статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Таке примусове відчуження (мобілізація) майна відбувається відповідно до механізму, визначеного Законом України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану». З огляду на момент початку дії правового режиму воєнного стану, перші судові рішення за позовами власників про оскарження рішень військового командування щодо примусового відчуження (вилучення) майна в умовах правового режиму воєнного стану та повернення такого майна їхнім власникам почали з'являтися в Єдиному державному реєстрі судових рішень вже наприкінці 2022 року — початку 2023 року. Зі змісту вказаних судових рішень вбачається, що предметом примусового відчуження (вилучення) зазвичай виступали транспортні засоби тих громадян, щодо яких працівниками поліції склалися протоколи про адміністративні правопорушення за керування транспортними засобами в стані алкогольного сп'яніння, а також транспортні засоби

1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях,...

і нерухоме майно приватних підприємств. При цьому суди не давали оцінки суспільній необхідності в конкретному вилученому транспортному засобі чи нерухомому майні саме у зв'язку із воєнним станом. Не було й однозначного розуміння статусу місцевості, де ведуться бойові дії, адже від цього залежить необхідність одержання органами військового командування погодження місцевої державної адміністрації на примусове відчуження (вилучення) майна. Справи зазначеної категорії при цьому розглядалися як загальними (господарськими) судами, так й адміністративними судами, що свідчить про очевидний конфлікт юрисдикцій. Також не було єдності у формулюванні змісту позовних вимог, тобто визначенні належних способів захисту прав позивача (власника) при витребуванні мобілізованого майна. Існуючі роз'яснення Міністерства юстиції України зазначених питань не вирішують, хоча й слугують певним орієнтиром для реалізації законодавчого механізму оформлення за державою права власності на примусово відчужене (вилучене) майно¹¹. Зазначені проблеми, які широко представлені судовою практикою, в основному не виступають предметом окремої уваги науковців; лише деякі судді Верховного Суду розкривали окремі проблемні питання розгляду справ зазначеної категорії¹².

Аналізуючи судову практику за даними Єдиного державного реєстру судових рішень починаючи з 2023 року нами

¹¹ Лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 06 липня 2022 року № 53896/65053-12-22/8.4.1 «Щодо надання роз'яснення стосовно деяких питань, пов'язаних з примусовим відчуженням майна на користь держави в умовах правового режиму воєнного стану». URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/08/01/20220801135103-93.pdf> ; Лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 06 липня 2022 року № 53892/63085-11-22/8.4.1 «Щодо надання роз'яснення стосовно зміни органу управління державного майна у разі його вилучення відповідно до Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану». URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/08/01/20220801135102-22.pdf>

¹² Судді ВС розповіли про застосування норм процесуального і матеріального права в цивільних справах під час війни. 22 березня 2023 р. Офіційний веб-сайт Верховного Суду. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1398620/> ; Крат В. Окремі категорії цивільних справ під час війни. Презентація, 17 березня 2023 р. Офіційний веб-сайт Верховного Суду. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Krat_17_03_2023_vipr.pdf

11¹



11²



12¹



12²



встановлено, що на розгляді судів як цивільної (господарської), так й адміністративної юрисдикції перебували справи з майже однаковим предметом позову щодо мобілізованого майна. Так, в ряді справ позовні вимоги громадян і юридичних осіб — власників вилученого майна (транспортних засобів та іншого майна) до обласних військових адміністрацій, територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, військових частин про оскарження рішень вказаних органів військового управління щодо примусового відчуження майна в умовах правового режиму воєнного стану та зобов'язання його повернути — розглядалися в порядку цивільного (господарського) судочинства. Хоча мали місце випадки, коли суди першої і апеляційної інстанцій, заперечуючи цивільну юрисдикцію таких справ, відмовляли в розгляді таких позовних вимог в порядку цивільного судочинства і вважали, що такі справи підлягають розгляду саме в порядку адміністративного судочинства з тих підстав, що спір виник щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень при примусовому відчуженні майна фізичної особи в умовах воєнного стану, в якому відповідач як суб'єкт владних повноважень виступає щодо позивача не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як суб'єкт, що законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою інших суб'єктів. В ряді інших справ аналогічні позовні вимоги розглядалися в порядку адміністративного судочинства з тих підстав, що спір стосується не права власності позивача на майно, яке вилучено, а позовні вимоги обґрунтовано протиправністю та незаконністю рішення суб'єкта владних повноважень щодо примусового вилучення майна, яке прийняте за відсутності правових підстав. Хоча в усіх цих адміністративних справах позивачі наголошували, що їх в незаконний спосіб було позбавлено права власності на їхнє майно. Питання юрисдикції зазначеної категорії справ вже було предметом розгляду Верховного Суду в кількох справах. Зокрема, в одній зі справ позовні вимоги товариства (власника будівлі) до військової частини про визнання незаконним і скасування наказу «Про примусове відчуження майна на користь підрозділів військової частини» та акта про примусове відчуження або вилучення майна — нежитлової будівлі Верховний Суд дійшов висновку розглядати саме в порядку

1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях,...

господарського судочинства, оскільки предметом спору є оскарження актів щодо примусового відчуження нерухомого майна позивача, а отже, спір, що виник між сторонами у даній справі, стосується майнових прав позивача, незважаючи на те, що виник у площині публічного інтересу. Тому не є публічно-правовим спір між суб'єктом владних повноважень та суб'єктом приватного права — юридичною особою, у якому дії суб'єкта владних повноважень спрямовані на виникнення, зміну або припинення цивільних прав юридичної особи. У такому випадку — це спір про право цивільне, незважаючи на те, що у спорі бере участь суб'єкт публічного права¹³. Пізніше, в іншій справі позовні вимоги громадянина (власника автомобіля) до обласної військової адміністрації та військової частини про визнання незаконним і скасування розпорядження в частині примусового відчуження з приватної власності для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану транспортного засобу, визнання недійсним акта про примусове відчуження або вилучення майна, та витребування транспортного засобу з чужого незаконного володіння Верховний Суд дійшов висновку розглядати в порядку цивільного судочинства. При цьому Верховний Суд зробив висновок, що не є публічно-правовим спір між суб'єктом владних повноважень та суб'єктом приватного права — фізичною особою, у якому дії суб'єкта владних повноважень спрямовані на виникнення, зміну або припинення цивільних прав фізичної особи. У такому випадку — це спір про право цивільне, незважаючи на те, що у спорі бере участь суб'єкт публічного права. Предметом спору у цій справі є оскарження розпорядження та акта щодо примусового відчуження транспортного засобу позивача, а отже, спір, що виник між сторонами у цій справі, стосується майнових прав позивача та має приватно-правовий характер. Спірні правовідносини виникли внаслідок прийняття рішення про примусове відчуження майна, яке порушує, на думку позивача, його права, а тому у позивача виникла необхідність захисту свого цивільного права,

¹³ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 14 лютого 2023 року, судова справа № 904/868/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109046101>



у зв'язку з чим він правомірно звернувся до суду із позовом в порядку цивільного судочинства¹⁴.

Зазначений підхід Верховного Суду щодо визначення цивільної (господарської) юрисдикції таких спорів, на нашу думку, є більш переконливим і обґрунтованим порівняно із позицією адміністративних судів, які чомусь не враховують ту кінцеву мету, заради якої позивач-власник звертається до суду із позовом, — оскарження незаконності вибуття майна з його володіння і повернення йому майна, вважаючи чомусь, що такий спір (оскарження рішення військового командування про примусове відчуження майна) стосується не права власності позивача на майно, яке в нього вилучено, оскільки позовні вимоги обґрунтовано передусім протиправністю та незаконністю рішення суб'єкта владних повноважень (органів військового командування) щодо примусового вилучення майна, тим самим зводячи завдання правосуддя виключно до судового контролю за наявністю правових підстав для прийняття такого рішення, не ставлячи за мету захист порушеного цивільного права позивача — його права власності на вилучене в нього майно. До речі, свого часу ми вже наголошували, що кінцева мета, з якою пред'явлено позов, яка визначається виходячи з характеру спірних правовідносин, прав, свобод та інтересів, за захистом яких звернувся позивач до суду у спорі із суб'єктом владних повноважень, є ключовою для розмежування адміністративної і цивільної юрисдикцій¹⁵.

Відповідні норми права (частина друга статті 353, пункт 9 частини першої статті 346 Цивільного кодексу України, пункт 1 статті 1, стаття 4 Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану»), на підставі яких держава в умовах воєнного стану застосовує реквізицію, набуваючи майно в державну власність, спрямовані на вирішення колізії публічного



¹⁴ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 28 червня 2023 року, судова справа № 686/8141/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111939290>

¹⁵ Короед С. О. Процесуальне забезпечення ефективності цивільного судочинства: дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03. Київ, 2014. С. 388–389.

1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях,...

інтересу та цивільного права (зокрема, права власності, інших цивільних прав), розв'язання якої хоч й відбувається на користь публічного інтересу¹⁶, проте це не перетворює врегульовані цими нормами відносини в публічно-правові, не змінює їх приватно-правової природи і, відповідно, цивільної (господарської) юрисдикції судів при розгляді вказаних спорів.

Отже, визнавши, що спір за позовом особи-власника до держави (в особі відповідного органу військового командування) про оскарження рішень вказаних органів щодо примусового відчуження (вилучення) майна в умовах правового режиму воєнного стану та зобов'язання його повернути є цивільним та спрямований на захист права власності, тому й способи захисту мають застосовуватись цивільно-правові.

При цьому для ефективного судового захисту спосіб захисту права має бути належним, тобто передбаченим законом для спірних правовідносин і відповідати характеру правопорушення. З положень Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» випливає, що примусове відчуження або вилучення майна у зв'язку із запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану здійснюється за «рішенням військового командування» (частина перша статті 4). Причому не має значення форма такого «рішення» (чи-то наказ, чи-то розпорядження відповідного державного органу в межах його компетенції). В конкретному випадку визначальним є те, що таке рішення, в силу частини першої статті 4 та частини другої статті 353, частини четвертої статті 11 Цивільного кодексу України, оскільки такий випадок прямо передбачено законодавством, є підставою фактичного вилучення у власника його майна (позбавлення володіння), припинення його права власності і набуття (виникнення) права власності держави на таке майно. А відтак саме таке рішення військового командування (державного органу) породжує зміни в цивільних правах особи-власника та держави.

¹⁶ Крат В. Реквізиція під час воєнного стану: що, коли і як. Газета «Закон і Бізнес», 16.03.2022. URL: <https://zib.com.ua/ua/print/150897.html>



Оскільки, як ми вже зазначили, способи захисту мають бути передбачені законом, то серед загальних способів захисту порушених цивільних прав, визначених статтею 16 Цивільного кодексу України, є такий спосіб захисту, як визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (пункт 10 частини другої статті 16). Вказаний спосіб захисту розкривається у частині першій статті 21 Цивільного кодексу України, згідно з якою суд визнає незаконним та скасовує правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси.

А оскільки в нашому випадку мова йде про порушення такого цивільного права, як право власності, тому застосуванню також підлягає спеціальна (оскільки розміщена в главі 29 «Захист права власності») норма статті 393 Цивільного кодексу України («визнання незаконним правового акта, що порушує право власності»), яка встановлює такий спосіб саме для захисту права власності і якою передбачено, що правовий акт органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, який не відповідає законowi і порушує права власника, за позовом власника майна визнається судом незаконним та скасовується.

Отже, належним способом захисту порушеного права власності позивача має бути вимога про визнання незаконним і скасування рішення (наказу, розпорядження) органу військового командування щодо примусового відчуження (вилучення) майна у позивача-власника у зв'язку із запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану. Хоча Верховний Суд дотримується думки про те, що незалежно від того, чи оскаржене відповідне рішення чи ні, суд має самостійно дати правову оцінку рішенню органу державної влади чи місцевого самоврядування та викласти її у мотивувальній частині судового рішення¹⁷.



1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях,...

Водночас варто зауважити, що документальне «оформлення» такої реквізиції відбувається шляхом складання акта про примусове відчуження або вилучення майна, з дати підписання якого виникає право державної власності (стаття 7 Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану»), та який згідно із роз'ясненнями Міністерства юстиції України є правовстановлюючим документом і підтверджує виникнення такого права¹⁸ (хоча ми погоджуємось із висновком Верховного Суду про те, що акт приймання-передачі реквізованого майна не є правовстановлюючим документом, а лише засвідчує факт передачі¹⁹). Тобто зазначений акт не є «рішенням державного органу», яке породжує виникнення права державної власності на примусово відчужене (вилучене) майно (адже право державної власності на мобілізоване майно виникає в силу закону на підставі рішення військового командування про реквізицію, через протиправність якого порушується право власності власника). А відтак й самостійним предметом оскарження такий акт бути не може, про що також зазначає й Верховний Суд, адже такий акт є документом, який не спрямований на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків, а лише засвідчує факт приймання-передачі майна²⁰. Такий висновок, якщо провести аналогію зі свідоцтвом про право власності на певний об'єкт, також впливає із роз'яснень, викладених в листі Вищого арбітражного суду України від 31.01.2011 № 01-8/98 «Про деякі приписи законодавства, яке регулює питання, пов'язані із здійсненням права власності та його захистом», про те, що зазначені свідоцтва

¹⁸ Лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 06 липня 2022 року № 53896/65053-12-22/8.4.1 «Щодо надання роз'яснення стосовно деяких питань, пов'язаних з примусовим відчуженням майна на користь держави в умовах правового режиму воєнного стану». URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/08/01/20220801135103-93.pdf>

¹⁹ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду від 11 лютого 2026 року, судова справа № 947/10086/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134041098>

²⁰ Постанова Верховного Суду у складі суддів Об'єднаної палати Касаційного господарського суду від 16 лютого 2024 року, судова справа № 910/10009/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117402189>



не можуть виступати предметом спору: таким може бути лише правовстановлювальний документ, на підставі якого видано свідоцтво. Отже, юридична сила такого акта буде анульована саме у зв'язку із визнанням незаконним і скасуванням відповідного рішення державного органу, на підставі якого було складено (оформлено) такий акт. Відсутність необхідності додаткового оскарження вказаного акта можна пояснити й тим, що цивільні права власника порушує саме рішення (наказ, розпорядження) органу військового командування, яке є юридичною підставою саме для примусового відчуження майна власника (припинення права власності останнього); а вказаним актом оформлюється вже наступний факт — право державної власності, що не має жодного юридичного значення для цивільного судочинства при оцінці правомірності вилучення у власника його майна (з метою встановлення незаконності вибуття майна з володіння власника).

Разом з тим, приймаючи до уваги неодноразові роз'яснення Верховного Суду про неефективність такого способу захисту, як скасування записів (рішень) про державну реєстрацію прав в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (або Єдиному державному реєстрі транспортних засобів), якщо для захисту порушеного цивільного права необхідне заявлення вимоги про витребування майна, тому другим способом захисту (другою позовною вимогою) має стати вимога про витребування майна з чужого незаконного володіння. Тут ми погоджуємось із роз'ясненнями про те, що рішення суду про задоволення позову про витребування майна є підставою для здійснення державної реєстрації права власності на майно, що підлягає державній реєстрації, за власником, а також скасування попередньої реєстрації за особою, яка незаконно набула таке майно (пункт 10 постанови Пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними»).

І хоча Верховний Суд неодноразово висловлював позицію про достатність лише одного способу захисту — витребування майна (при цьому Верховний Суд зауважив, що у справах зазначеної категорії належною має бути вимога не про зобов'язання повернути

1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях,...

майно, а саме про його витребування²¹), проте ми вважаємо, що перша позовна вимога — визнання незаконним і скасування рішення військового командування щодо примусового відчуження (вилучення) майна теж є належною і необхідною, оскільки прямо передбачена Цивільним кодексом України, а її задоволення (зазначення в резолютивній частині рішення суду) буде спрямоване на анулювання тих наслідків, які вказане рішення вже породило для органів військового управління та інших державних органів. Таку окрему позовну вимогу, на нашу думку, можна не заявляти тільки якщо позивачем-власником заявляється вимога не про витребування майна, а про відшкодування майнової та моральної шкоди у разі неможливості відновлення попереднього становища, наприклад у зв'язку із знищенням незаконно вилученого майна (частина друга статті 393, стаття 1166 Цивільного кодексу України).

Ефективний судовий захист прав власників примусово відчуженого (мобілізованого) майна залежить не лише від способів захисту, а й інших чинників, які мають враховуватись судом при оцінці законності і обґрунтованості таких позовних вимог. Передусім мова йде про наявність/відсутність у відповідного органу військового командування повноважень приймати рішення щодо примусового відчуження (вилучення) майна в умовах правового режиму воєнного стану. Адже, як свідчить судова практика, більшість таких рішень ухвалювалось саме обласними військовими адміністраціями, проте лише через два роки після введення воєнного стану Верховний Суд сформулював висновок про те, що «обласна військова адміністрація», що утворюється в умовах правового режиму воєнного стану, не належить до військового командування у розумінні статті 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» або військового формування згідно із Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а тому не наділена повноваженнями та правами, передбаченими статтею 4 Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного

²¹ Постанова Верховного Суду у складі суддів Об'єднаної палати Касаційного господарського суду від 16 лютого 2024 року, судова справа № 910/10009/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117402189>



чи надзвичайного стану», ухвалювати рішення, видавати накази, безпосередньо вчиняти дії щодо примусового вилучення/відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, в умовах правового режиму воєнного стану, зокрема, і у місцевостях, де ведуться бойові дії²². Також суд має перевіряти правомірність позбавлення власників їхнього майна в аспекті дотримання приписів статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі — Конвенція), тобто дотримання критеріїв «трискладового тесту». На це тільки нещодавно звернув увагу Верховний Суд, передаючи на розгляд Великої Палати Верховного Суду справу для формулювання висновку про те, чи має значення при примусовому відчуженні майна (реквізиції) встановлення суспільної необхідності такого відчуження, зокрема дослідження обставин реальної необхідності реквізиції щодо конкретного майна, встановлення використання реквізованого майна для потреб держави в умовах воєнного стану, а також чи мають враховуватися обставини щодо призначення конкретного майна, його місцезнаходження (на територіях, де бойові дії ведуться/не ведуться), наявності реальної потреби держави в особі Збройних Сил України або інших військових формувань в забезпеченні відповідними матеріальними ресурсами для належного виконання визначених перед ними завдань²³.

У випадку встановлення законності рішення військового командування щодо примусового відчуження (мобілізації) майна особи в умовах правового режиму воєнного стану, така особа в подальшому матиме право оскаржити в судовому порядку визначену оцінку реквізованого майна, але лише після відшкодування його вартості²⁴.

22



²² Постанова Верховного Суду у складі суддів Об'єднаної палати Касаційного господарського суду від 16 лютого 2024 року, судова справа № 910/10009/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117402189>

23



²³ Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду від 11 лютого 2026 року, судова справа № 369/2600/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134456259>

24



²⁴ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 26 березня 2025 року, судова справа № 910/5506/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126288402>

1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях,...

Із збройною агресією Російської Федерації проти України виникла також друга проблема, пов'язана з необхідністю захисту майнових прав та інтересів власників майна, яке використовувалось у військових цілях та зазнавало пошкоджень або було знищено, за відсутності рішення про його примусове відчуження. Це пов'язано з випадками, коли майно громадян (передусім житлові будинки, розташовані в межах територій ведення бойових дій) «вилучалось» і використовувалось військовослужбовцями ЗСУ у військових цілях (зокрема для проживання та перебування військовослужбовців) за відсутності рішення військового командування щодо примусового відчуження на користь держави такого майна (тобто за відсутності рішення про його реквізицію), що позбавляє власників можливості отримання від держави компенсації в позасудовому порядку.

Так, зокрема, українськими експертами (з посиланням на доповіді Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини) вже зверталася увага на ситуацію правової невизначеності у зв'язку із використанням приватної нерухомості цивільних осіб, що розташована біля лінії зіткнення, українськими військовими у військових цілях. Було виокремлено наступні проблемні питання: військовими не укладаються договори оренди, як і будь-які інші договори щодо використання майна цивільних; нерідко нерухоме майно, а також облаштування помешкань, меблі, техніка використовується без належної дбайливості, внаслідок чого майну завдається певна шкода; військовими використовується для опалення приміщень вугілля, дрова, що належать господарям (в свою чергу, це становить додаткові збитки для власників); військові не сплачують комунальні послуги, водночас під час використання житла або інших приміщень, що перебувають у приватній власності, користуються водопостачанням, газом, електрикою (як наслідок, цивільні особи мають заборгованість за комунальні послуги, якими фактично не користувались); перебування військових у будинках робить ці будинки бажаною мішенню для ворога (відтак, вірогідність пошкодження цих будинків внаслідок обстрілів зростає); на прибудинкових територіях залишаються боєприпаси, що не розірвалися, що самі по собі несуть небезпеку як для людей, так і для майна;

відсутність договірних відносин між військовими та цивільним населенням або документального підтвердження користування військовими нерухомістю цивільних осіб ускладнює процес отримання компенсації за таке користування майном та відшкодування завданої шкоди²⁵.

З одного боку, Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» зобов'язує громадян надавати в установленому порядку під час мобілізації будівлі, споруди, транспортні засоби та інше майно, власниками яких вони є, Збройним Силам України, іншим військовим формуванням. З іншого боку, Закони України «Про оборону України», «Про правовий режим воєнного стану» та «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» допускають можливість в умовах правового режиму воєнного стану примусове відчуження майна. Причому без відшкодування вартості може вилучатися лише майно державних підприємств. А приватне і комунальне майно може лише примусово відчужуватись з попереднім або наступним повним відшкодуванням його вартості. Обов'язок держави щодо відшкодування вартості відчуженого приватного або комунального майна виникає за умови примусового відчуження такого майна, що здійснюється за рішенням військового командування, яке є підставою позбавлення власника права власності на таке майно, про що складається акт, яким оформлюється право державної власності на таке майно. Отже, за відсутності рішення військового командування про примусове відчуження приватного або комунального майна та не складання відповідного акта, обов'язку у держави компенсувати вартість вилученого майна не виникає. Передбачене вище зазначеними законами регулювання відшкодування вартості примусово відчуженого майна в умовах воєнного стану узгоджується із

25



²⁵ Питання компенсації цивільним особам використання об'єктів нерухомості військовими формуваннями під час збройних конфліктів: підготовлено експертами громадської організації «Український інститут з прав людини» в рамках проекту «Компенсація використання приватної власності військовими в ході проведення АТО/ООС: законодавчий та практичний аспекти». Автор. кол. : А. Лутковська-Бабиц, В. Лутковська, Д. Жупанов, Ж. Лук'яненко, І. Кушнір / За заг. ред. В. Лутковської. ГО «Український інститут з прав людини», 2020. С. 4, 6, 7. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/civilian-property-rpp.pdf>

1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях,...

положеннями статті 353 Цивільного кодексу України, яка регулює питання реквізиції майна. Із зазначених положень також випливає, що особа може бути позбавлена свого майна (права володіння, користування і розпорядження ним) лише при застосуванні реквізиції у встановленому законом порядку. Зауважимо окремо щодо такого виду майна, як транспортні засоби, вилучення яких (безоплатного залучення, вилучення та примусового відчуження транспортних засобів) здійснюється відповідно до Положення про військово-транспортний обов'язок, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1921 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 405). Вказаним Положенням передбачено як виплату компенсації шкоди, завданої транспортним засобам і техніці внаслідок їх залучення під час мобілізації, так й відшкодування майнової шкоди за знищені транспортні засоби і техніку. Але для реалізації такого механізму компенсації залучення транспортного засобу під час мобілізації має бути оформлено відповідним актом приймання-передачі. В інших випадках законодавство не допускає позбавлення громадян їхнього майна (права володіння, користування і розпорядження) у військових цілях без належного оформлення та без передбачених законодавчих підстав, та без виплати компенсації (попередньої чи наступної).

Як приклад існування вказаної проблеми можна навести цивільну справу, в якій позовні вимоги до держави Україна пред'явила власниця будинку в Донецькій області, в якому військово-службовці ЗСУ облаштували опорний пункт і склад боєприпасів; але при цьому внутрішньому та зовнішньому оздобленню будинку та подвір'ю було завдано збитків. Проте військовим командуванням рішення про примусову мобілізацію її будинку не приймалось, компенсація не надавалась. У зв'язку з чим власниця вимагала через суд виплату компенсації за мобілізоване (примусово відчужене) майно (її будинок, майно та земельну ділянку) та стягнення відшкодування матеріальної шкоди. Велика Палата Верховного Суду зауважила, що в Україні діє законодавство, яке передбачає компенсацію громадянам за примусово відчужене (мобілізоване) у них майно. Отримати її можливо за умов та у порядку, визначених нормативними актами (зокрема

постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2012 р. № 998 затверджено відповідний Порядок). В цій справі органи військового командування не приймали рішення про мобілізацію (примусове відчуження) майна позивачки в порядку Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану», тому в неї не виникло право на отримання від держави компенсації його вартості. Крім того, тимчасове використання військовослужбовцями ЗСУ майна позивачки підпорядковане виконанню позивачкою як громадянкою України конституційних обов'язків (статті 17, 65 Конституції України) і тому не може вважатись діянням, яким позивачці завдана моральна шкода. Додатково Велика Палата вказала, що відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації державі Україна, юридичним особам, громадським об'єднанням, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, у повному обсязі покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію²⁶.

Велика Палата Верховного Суду в зазначеному судовому рішенні при цьому акцентувала увагу, що примусове відчуження майна (а відтак й виплата компенсації) можливе лише після запровадження в Україні воєнного або надзвичайного стану, а проведення на Сході України АТО і ООС відбувалося без введення воєнного чи надзвичайного стану. За висновком Верховного Суду, отримати компенсацію громадяни можуть лише у випадку мобілізації їхнього майна, що можливо лише в умовах правового режиму воєнного стану. Водночас Верховний Суд, з одного боку, визнав факт використання військовослужбовцями ЗСУ майна позивачки (жилого будинку із земельною ділянкою) без юридичного оформлення (тобто без його реквізиції), а з іншого боку, обґрунтував таке використання майна конституційним обов'язком позивачки щодо захисту Вітчизни.



²⁶ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 вересня 2023 року, судова справа № 757/64569/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114203267>

1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях,...

Вказані висновки Верховного Суду, на наш погляд, є дещо суперечливими, адже законодавством чітко встановлено форми виконання громадянами такого обов'язку — саме у статті 22 Закону України Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» передбачено обов'язок громадян надавати Збройним Силам України, іншим військовим формуванням майно. Але такий обов'язок діє виключно під час мобілізації та лише в «установленому порядку» з наступним відшкодуванням державою їх вартості в порядку, встановленому законом. Проте, у випадку з позивачкою, мобілізація оголошена не була і жодним законом не було передбачено можливості користування військовослужбовцями ЗСУ майном громадян у військових цілях, включаючи випадки безоплатного користування (без сплати відповідної компенсації).

Навіть якщо керуватись статтею 179 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 року № 548-XIV, то вказаною нормою допускається тимчасове розміщення військових частин (підрозділів військових частин) у придатних для житла будівлях (приміщеннях), але на умовах, визначених законодавством України. Такі умови визначено виключно цивільним законодавством — на договірних засадах із власником такого житла, що також узгоджується із Інструкцією з організації забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями, затвердженою наказом Міністерства оборони України від 31.07.2018 № 380, якою передбачено, що для військовослужбовців військових частин, які розташовані безпосередньо в районах ведення бойових дій, орендується житло на основі договору оренди, який укладається між власником житла та командиром військової частини, після укладення якого оплата комунальних послуг та спожитих енергоносіїв проводиться військовою частиною за рахунок кошторису Міноборони.

Таким чином, будь-яке використання державою у військових цілях майна громадян без застосування передбаченого законом порядку його примусового відчуження (реквізиції) або вилучення, за відсутності згоди особи на таке використання, що призвело до позбавлення власника правомочностей володіти,

користуватися та розпоряджатись власністю, є протиправним позбавленням особи права власності.

А відтак, власник вправі розраховувати на відповідну компенсацію від держави — як відшкодування збитків (зокрема у вигляді неотриманих платежів за користування майном, тобто як збережені кошти орендної плати, чи збитків за його пошкодження), так й моральної шкоди (завданої порушенням права власності), адже такі зобов'язання держави є передбачуваними, оскільки впливають з положень статей 22, 23, 386, 394, 1212, 1173 Цивільного кодексу України та безпосередньо Конституції України, стаття 56 якої гарантує кожному право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Причому таке конституційне право не може бути обмежене навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина друга статті 64 Конституції України).

Водночас в судовій практиці зустрічається інший підхід щодо стягнення компенсації в подібних випадках. Так, за результатами розгляду однієї зі справ, за обставинами якої позивачі, маючи у власності частину будинку та гаражі, під час проведення на території Донецької області антитерористичної операції втратили можливість ними користуватися з причини дислокації військових частин ЗСУ та заселення військових у їх будинки, суди першої і апеляційної інстанцій дійшли висновку, що держава зобов'язана відшкодувати громадянам вартість вилучених у них будинків, проте на даний час відсутній закон, який регулює порядок відшкодування за рахунок коштів Державного бюджету України вартості мобілізованого майна. А оскільки держава не виконала свій позитивний матеріальний та процесуальний обов'язок за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, а саме не прийняла спеціальні нормативно-правові акти щодо виплати компенсації за мобілізоване майно під час проведення антитерористичної операції на окремих територіях Донецької та Луганської областей, а також порядку визначення її розміру, суди дійшли висновку про те, що позивачі мають право на отримання від держави

1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях,...

компенсації за це невиконання на підставі статті 1 Першого протоколу до Конвенції у розмірі по 100 тис. грн кожному²⁷.

Отже, відсутність іншого спеціального регулювання (на рівні окремого закону) питань компенсації громадянам за використання їхнього майна у військових цілях без дотримання процедури його реквізиції (як в умовах воєнного стану, так й під час проведення АТО) є додатковим підтвердженням необхідності застосування при вирішенні питань компенсації вищевказаних положень Конституції та Цивільного кодексу України залежно від природи завданих збитків, адже законодавство не допускає випадків безоплатного використання майна громадян навіть у військових цілях. І навіть об'єктивна потреба в такому використанні сама по собі не є підставою обмеження чи припинення права власності особи без застосування процедури реквізиції. Навіть навмисне чи недбале незастосування державою процедури реквізиції (мобілізації) майна в умовах воєнного стану (що зокрема може мати місце з метою ухилення від сплати компенсації) не змінює характеру відносин — факту втручання держави в право власності особи, а відтак не може позбавляти власника права на отримання від держави компенсації за позбавлення можливості володіти, користуватися та розпоряджатись своїм майном.

Стаття 41 Конституції України та стаття 321 Цивільного кодексу України встановлюють, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності чи обмежений у його здійсненні.

А відтак, сам по собі факт порушення військовослужбовцями ЗСУ права власності особи свідчить про порушення державою свого негативного обов'язку за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Термін «закон», який вживається в цій статті, означає, щоб втручання в право власності особи мало підстави в національному законодавстві. В нашому випадку таке втручання має бути передусім документально оформлене та відбуватись з підстав і в обсязі, передбачених законодавством, з відповідним наступним відшкодуванням.

²⁷ Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного цивільного суду від 7 червня 2023 року, судова справа № 757/14424/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111524333>



Отже, відсутність таких законодавчих підстав або документального оформлення факту примусового відчуження (вилучення) органами військового командування (військовослужбовцями ЗСУ) майна громадян у військових цілях робить втручання держави в право власності особи незаконним, що передбачає застосування існуючого механізму його захисту згідно із положеннями Конституції України (норми якої є нормами прямої дії) і Цивільного кодексу України, які, на наше переконання, встановлюють належне законодавче регулювання відносин охорони і захисту права власності в зазначеній сфері і, з урахуванням принципу верховенства права, повинні безпосередньо застосовуватись (навіть за відсутності спеціальних законів) судами при вирішенні позовів до держави в особі Міністерства оборони України чи органів військового командування про стягнення відповідної компенсації за порушення державою права власності особи на майно.

Зважаючи на такий підхід, потребують перегляду (уточненню) висновки Верховного Суду у справах щодо покладення на державу Україна цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану майну громадян внаслідок воєнних дій, які зводяться до того, що держава Україна реалізувала свій позитивний матеріальний (компенсаційний) обов'язок щодо захисту права власності шляхом визначення правил, спрямованих на відновлення прав потерпілих внаслідок, зокрема, загибелі цивільних осіб та пошкодження майна через збройну агресію РФ. Тому держава Україна не несе цивільно-правову відповідальність за майнову шкоду, завдану власникам пошкодженого або знищеного майна на території України внаслідок воєнних дій²⁸.

Таким чином, розглянуті нами на основі аналізу судової практики вищевказані проблеми, які стосуються захисту прав власників примусово відчуженого (мобілізованого) майна в умовах правового режиму воєнного стану, а також майнових прав та інтересів власників майна, яке використовується у військових цілях за відсутності рішення про його примусове відчуження



²⁸ Постанова Верховного Суду від 5 березня 2025 року, судова справа № 757/13711/22-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125673562>

1.2 Захист прав власників майна, примусово відчуженого на користь держави, а також майна, вилученого для використання у військових цілях,...

(реквізицію), вказують на неефективність законодавства в цій сфері та вимагають від судів при розгляді подібних справ такого тлумачення законодавства при оцінці правомірності рішень органів військового командування про примусове відчуження майна, а також вирішенні питання відшкодування збитків, завданих використанням майна у військових цілях без його реквізиції, яке б забезпечувало ефективний захист прав власників в зазначених випадках. Для цього, з метою вдосконалення судової практики, вважаємо за необхідне висловити такі практичні рекомендації для використання судами при розгляді справ зазначеної категорії:

- при оскарженні рішень органів військового командування (інших органів) щодо примусового відчуження (мобілізації) майна в умовах правового режиму воєнного стану судова юрисдикція має визначатись не змістом позовних вимог (які можуть стосуватись як визнання незаконним рішення органу військового командування щодо вилучення майна, так і його повернення) та/або суб'єктним складом учасників справи (відповідачем в яких є суб'єкт владних повноважень), а характером спору, предметом якого завжди виступає захист права власності особи, яка була позбавлена її майна; за цим критерієм всі подібні спори належать до цивільної (господарської) юрисдикції;

- належним способом захисту порушеного права власності у вищевказаних справах має виступати вимога про визнання незаконним і скасування відповідного рішення військового командування щодо примусового відчуження (мобілізації) майна, тобто рішення про реквізицію, та вимога про його витребування на користь власника;

- в предмет доказування зазначеної категорії справ має входити не лише встановлення наявності/відсутності повноважень відповідного органу приймати рішення щодо примусового відчуження (вилучення) майна в умовах правового режиму воєнного стану, а й встановлення суспільної необхідності відчуження конкретного майна та необхідність його використання для потреб держави в умовах воєнного стану з метою оцінки дотримання приписів статті 1 Першого протоколу до Конвенції (дотримання критеріїв «трискладового тесту»);

– у спорах, які виникають внаслідок використання державою (Збройними Силами) майна без його офіційної реквізиції, суди мають виходити з того, що безоплатне вилучення та/або використання майна громадян та юридичних осіб у військових цілях не допускається, та безпосередньо застосовувати положення статті 1 Першого протоколу до Конвенції, статей 41, 56 Конституції України, статей 22, 23, 321, 386, 394, 1212, 1173 Цивільного кодексу України, на підставі яких вирішувати питання щодо присудження власнику від держави компенсації як відшкодування збитків у вигляді неотриманих платежів за користування майном чи збитків за його пошкодження, включаючи моральну шкоду внаслідок порушення права власності.

Водночас, з огляду на те, що вказана проблема носить системний характер, держава має запровадити нові механізми (або поширити дію існуючих) щодо виплати власникам компенсації в таких випадках в позасудовому порядку.

Сергій КОРОЄД,
*доктор юридичних наук, професор, провідний науковий
співробітник відділу цивільно-правових наук
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

1.3 Проблеми забезпечення прав інвесторів житлового будівництва

1. Повоєнна відбудова України має бути спрямована на кардинальну зміну структури економіки, перехід від аграрно-сировинного її типу до індустріально-інноваційного на основі створення сучасної високотехнологічної, цифровізованої промисловості. У числі пріоритетних видів діяльності, здатних перезапустити економіку країни, надати імпульс стійкому економічному зростанню у довгостроковій перспективі, окрім відбудови постраждалих і будівництва нових підприємств для забезпечення людей роботою, є вирішення житлового питання, причому, у першу чергу, саме в місцях переміщених підприємств, евакуйованих із зони бойових дій. Ці заходи потребують термінованого впровадження для стабілізації та підтримки внутрішньо переміщених осіб і спонукання до повернення українців, які виїхали за кордон, оскільки багатьом з них нікуди повертатися. Згідно зі статистичними даними 2022 року, внаслідок повномасштабного вторгнення Росії обсяг будівельного ринку України скоротився більш ніж удвічі. Останнім часом ринок новобудов поступово відновлюється, хоч це відновлення носить нерівномірний характер, значну перевагу в якому мають західні області.

Удосконалення механізмів організації та фінансування будівництва житла завжди було актуальною проблемою правового регулювання, а з огляду на велику кількість знищеного та зруйнованого житлового фонду, спричиненого збройною агресією Російської Федерації, в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення економіки країни набуває особливої актуальності, оскільки доступність житла є однією з базових потреб населення.

Слід вказати, що регулювання відносин у сфері залучення коштів фізичних та юридичних осіб в будівництво нерухомості протягом тривалого часу мало достатньо суттєвих прогалин, особливо з огляду на низький рівень захисту прав інвесторів, оскільки наявні на той час механізми інвестування та фінансування будівництва об'єктів нерухомості не могли у повній мірі забезпечити прозоре залучення коштів та робили ринок будівництва непривабливим як для внутрішніх, так і для зовнішніх інвесторів,

та недостатньо захищали права інвесторів від недобросовісних забудовників, що підтверджується значною кількістю житлових недобудов, будівництво яких не завершується впродовж багатьох років.

Відповіддю на ці вимоги стало прийняття 15.08.2022 року Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» від 15.08.2022²⁹ (далі — Закон про МОН), набуття чинності яким 10.10.2022 року можна вважати початком нового етапу створення правових механізмів організації і фінансування житлового будівництва.

Законом про МОН урегульовано широке коло питань, у числі яких: встановлюються особливості інвестування та фінансування об'єктів, що споруджуються, а також договору щодо організації та фінансування їх будівництва; визначаються умови, за яких об'єкти, майбутні об'єкти нерухомості можуть бути об'єктами цивільних прав, тобто, особливості цивільного обороту об'єктів незавершеного будівництва і майбутніх об'єктів нерухомості, що спрямоване на підвищення рівня гарантій речових прав на такі об'єкти, особливості вчинення правочинів з об'єктами незавершеного будівництва, майбутніми об'єктами нерухомості, зокрема, укладення, виконання та розірвання договорів купівлі-продажу об'єкта незавершеного будівництва та майбутнього об'єкта нерухомості, особливості посвідчення нотаріусами правочинів щодо об'єктів незавершеного будівництва та майбутніх об'єктів нерухомості, особливості іпотеки об'єктів незавершеного будівництва та майбутніх об'єктів нерухомості, запроваджується механізм державної реєстрації прав на об'єкти незавершеного будівництва. Прийняття Закону про МОН дозволяє створити механізми для прозорого та більш безпечного залучення коштів фізичних та юридичних осіб в будівництво (у тому числі запобігти продажу приміщень в об'єкті будівництва, щодо якого відсутнє право на виконання будівельних робіт; запобігти подвійному



²⁹ Закон України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» від 15.08.2022 № 2518-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

1.3 Проблеми забезпечення прав інвесторів житлового будівництва

продажу приміщень в об'єкті будівництва); спростити порядок надання адміністративних послуг з державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, щодо яких до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно внесено запис про спеціальне майнове право на неподільний об'єкт незавершеного будівництва та майбутній об'єкт нерухомості; запобігти зміні технічних характеристик об'єкта (поверховості, функціонального призначення об'єкта будівництва, технічних поверхів, горищ, підвалів тощо) без згоди осіб, які придбали приміщення в об'єкті будівництва; забезпечити належну охорону об'єктів незавершеного будівництва та майбутніх об'єктів нерухомості, права на які зареєстровано за спадкодавцем в Державному реєстрі прав на нерухоме майно, та які входять до складу спадщини.

У числі основних новел, які матимуть істотний вплив на ринок нерухомості, слід підкреслити наступні: в сферу правового регулювання залучено особу девелопера, якому забудовник має право делегувати частину своїх функцій; суттєво змінюються існуючі механізми залучення коштів від інвесторів; легально визначено істотні умови договору щодо організації та фінансування будівництва; впровадження в законодавство категорії спеціальних майнових прав на майбутні об'єкти нерухомості, які офіційно визнаються та захищаються через державну реєстрацію спеціальних майнових прав на них в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; впроваджено правові засоби для посилення контролю з боку інвесторів за ходом будівництва шляхом гарантованого отримання розширеної інформації про об'єкт будівництва, хід будівництва, строки; зобов'язання забудовника погоджувати зміни до проектної документації тощо; запроваджується спеціальний режим передачі в іпотеку/заставу майбутніх об'єктів нерухомості; впроваджено механізм «гарантованої частки» та ін.

Впровадження в законодавство України спеціального майнового права на майбутні об'єкти нерухомості та його реєстрації у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно є достатньо істотною новелою правового регулювання, спрямованого на підвищення рівня гарантій прав інвесторів житлового будівництва.

Спеціальне майнове право на майбутні об'єкти нерухомості тлумачиться як речове право очікування, яке впроваджено у сферу правового регулювання як новий вид речового права проектом рекодифікованого Цивільного кодексу (Глава 36), і яке визначається як обмежене речове право, яким суб'єкта наділяють певними правами власника, що засвідчує його правоможність отримати право власності на нерухоме майно або інше обмежене речове право на майно в майбутньому. Право очікування поширюють на майно в цілому, його складники, а також на всі приналежності, якщо іншого не встановлює закон або не впливає з особливостей майна. Особа, наділена правом очікування, має права набути речове право на нерухоме майно в майбутньому переважно перед іншими особами. Суб'єктами речового права очікування можуть бути інвестори, забудовники, замовники об'єктів будівництва тощо. Суб'єкт речового права очікування має право: набути право власності або обмежене речове право на нерухоме майно, щодо якого встановлено право очікування, на підставі договору або закону; вимагати закінчення будівництва об'єкта (зокрема об'єкта, складником якого є майбутній об'єкт нерухомості) та прийняття його в експлуатацію з метою набуття такою особою права власності на об'єкт нерухомого майна, що відповідає зазначеним у договорі технічним характеристикам відповідного об'єкта. Речове право очікування може бути встановлено на нерухоме майно, що буде збудовано (придбане, набуте) у майбутньому або існує на момент установлення права очікування. Таке право підлягає державній реєстрації та виникає з моменту внесення відповідного запису до державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Суб'єкт речового права очікування зобов'язаний вносити платежі, визначені договором у зв'язку із спорудженням, набуттям нерухомого майна, а також інші платежі, встановлені законом. До відчуження речового права очікування застосовують приписи про відступлення права вимоги, якщо іншого не встановлюють договір або закон. Відчуження майна, щодо якого встановлено речове право очікування, не припиняє речового права очікування.

Речове право очікування є припиненим у разі: прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та державної

1.3 Проблеми забезпечення прав інвесторів житлового будівництва

реєстрації права власності на відповідний об'єкт нерухомого майна, щодо якого встановлено речове право очікування; поєднання в одній особі власника нерухомого майна та особи, яка має речове право очікування на майбутнє нерухоме майно; відмови від речового права очікування особи, яка має речове право очікування на майбутнє нерухоме майно; розірвання договору, яким встановлено речове право очікування.

Суб'єкт речового права очікування має право на захист цього права способами, встановленими цим Кодексом. Спеціальними способами захисту речового права очікування є вимоги про: закінчення будівництва об'єкта (зокрема об'єкта, складником якого є майбутній об'єкт нерухомості) та прийняття його в експлуатацію; визнання права власності на нерухоме майно, щодо якого встановлено речове право очікування, після прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта.

Відтак, слід визнати, що спеціальне майнове право на майбутні об'єкти нерухомості має всі ознаки речового права: йому протистоять всі і кожний, а не окремі особи; суб'єкт такого права володіє і розпоряджається ним за власною волею, у тому числі має право на відступлення своїх прав іншій особі; на нього розповсюджуються приписи Закону України «Про іпотеку», тобто заставу нерухомого майна; воно захищається способами, передбаченими для речових прав (окрім спеціальних способів захисту), є оборотоздатним тощо. Розглядаючи можливі проблеми цивільно-правового захисту спеціальних майнових прав Д. С. Спесівцев, та визначаючи сутність спеціального майнового права на об'єкт незавершеного будівництва та майбутній об'єкт нерухомості в контексті положень тоді ще проекту Закону про МОН, вважав, що основна проблема полягає в намаганні поєднати в межах відповідного суб'єктивного цивільного права компоненти, що відпочатку мисляться як полярно протилежні, зокрема зобов'язально-правові і речово-правові елементи суб'єктивного цивільного права. Визначаються можливі проблеми застосування для захисту спеціального майнового права способів захисту, об'єктом яких виступає право власності, а саме: усунення перешкод у здійсненні спеціального майнового права; визнання спеціального майнового права у випадку його невизнання, порушення, оспорювання;

визнання права після прийняття в експлуатацію. Автор вважає, що конструювати зміст спеціального майнового права необхідно з огляду на можливу необхідність його цивільно-правового захисту. У зв'язку з цим в якості одного з варіантів вирішення піднятої проблеми можна розглядати концепцію «динамічного» спеціального майнового права. Тобто, таке право відпочатку матиме зобов'язально-правовий характер, проте наповнюватиметься речово-правовим змістом по мірі виконання кожною зі сторін своїх зобов'язань. В результаті цього на стадії будівництва інвестор матиме можливість застосовувати такі зобов'язально-правові способи захисту як розірвання договору, переведення на себе прав і обов'язків за договором купівлі-продажу спеціальних майнових прав відшкодування завданих збитків, а після фактичного створення відповідної нерухомої речі — також і речово-правові способи, зокрема такі як усунення перешкод у володінні річчю, визнання права власності на відповідне майно³⁰. Вбачається, що така позиція автора не є достатньо обґрунтованою, оскільки речове право не є власністю на об'єкт, воно відповідно до статті 395 ЦК України встановлюється законом, і не може трансформуватись із зобов'язального права вимоги — за мірою оплати — перетворюватись у речове право. Часткова оплата не перетворює майнове право у право власності на частину майбутнього об'єкту нерухомості — його нема до введення будинку в експлуатацію, і до цього часу інвестор має право лише розірвати договір і вимагати повернення коштів, або вимагати добудови.

Р. А. Майданик, як один з провідних розробників рекодифікованої книги 3 «Речові права» ЦК України, визначаючи правову природу спеціального майнового права, вказує, що «...Під майновим очікуванням доцільно розуміти обмежене речове право виключно перед іншими особами набувати у майбутньому нерухоме майно у свою власність відповідно до договору та закону. До відносин майнового очікування мають застосовуватися загальні положення ЦК про речові права, якщо інше не впливає

³⁰ Спесівцев Д. С. Спеціальне майнове право на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості: проблеми правової природи та захисту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 99–100.

1.3 Проблеми забезпечення прав інвесторів житлового будівництва

з положень цієї глави або не впливає із сутності майнового очікування. Майнове очікування може бути встановлене щодо нерухомого майна, яке є на момент встановлення майнового очікування або буде збудоване (придбане, набуто) у майбутньому. Майнове очікування поширюється на всі приналежності майна, щодо якого встановлено майнове очікування, а також на все, що приєднується або включається до його складу, якщо інше не передбачено законом. Майнове очікування може бути встановлене договором або законом. У передбачених законом випадках право очікування може встановлюватися рішенням суду. Майнове очікування виникає з моменту його державної реєстрації в державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Підстави і порядок державної реєстрації майнового очікування визначаються законом. Особою, яка має майнове очікування, є особа, за якою у встановленому законом порядку зареєстровано майнове очікування. Майнове очікування може належати одночасно двом або більше особам (у тому числі з визначенням часток кожної з таких осіб). У разі знищення (знесення або загибелі) об'єкта незавершеного будівництва, щодо якого зареєстроване майнове очікування, майнове очікування припиняється з моменту внесення за заявою набувача майнового очікування змін до державного реєстру. Майнове очікування може відчужуватися і передаватися у порядку спадкування, крім випадків відчуження майнового очікування на майно державної або комунальної власності. До відчуження майнового очікування застосовуються положення про відступлення права вимоги, якщо інше не встановлено договором або законом. Відчуження майна, щодо якого встановлено майнове очікування, не припиняє майнового очікування. Майнове очікування припиняється у разі: прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та державної реєстрації права власності на відповідний об'єкт нерухомого майна; поєднання в одній особі власника нерухомого майна, та особи, яка має майнове очікування на майбутнє нерухоме майно; відмови від майнового очікування особи, яка має майнове очікування на майбутнє нерухоме майно; розірвання договору, яким встановлено майнове очікування. Майнове очікування може бути

припинене за рішенням суду та в інших випадках, встановлених законом»³¹.

Водночас, існуюче беззаперечне твердження про те, що Закон про МОН з впровадженням конструкції спеціальних майнових прав надає інвестору високий рівень гарантій захисту його прав, у числі яких, зокрема, право вимоги в судовому порядку щодо: усунення перешкод у здійсненні спеціального майнового права / визнанні спеціального майнового права; закінчення будівництва об'єкта; визнання права власності на об'єкт нерухомості після введення в експлуатацію — викликає певні сумніви, підстави для яких витікають з положень самого закону.

Досліджуючи судове правозастосування відносин, що виникають у процесі інвестування в об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому, А. В. Давидович робить цілком обґрунтований висновок про те, що воно знаходиться на початковій стадії розвитку, та вказуючи, що «...судова практика у сфері гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому, незалежно від юрисдикційної належності спору лише починає формуватися, а спори, що постають перед судами, є незначними за складністю, оскільки вимагають застосування декількох прямих і цілком однозначних норм одного закону, а не, наприклад, системного тлумачення приписів спеціального законодавства, його застосування у поєднанні з іншими пов'язаними нормативними актами тощо. Зокрема, в усіх розглянутих випадках ключовим критерієм правової оцінки стало звичайне з'ясування факту державної реєстрації спеціального майнового права, а відсутність відповідного запису у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно цілком очевидно була розцінена судами як одна із підстав для відмови у задоволенні позовних вимог»³².

³¹ Майданик Р. А. Інвестування в будівництво житла і речове право майнового очікування в умовах рекодифікації цивільного законодавства. С. 4–16. Забезпечення реалізації прав людини в житловій сфері: від доктрини до концепції. Збірник наукових праць за результатами «круглого столу». Київ : НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2024. 70 с.

³² Давидович А. В. Гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому: проблеми та тенденції правозастосування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2025. Серія «Право». Вип. 91 : ч. 1. С. 317–324.

1.3 Проблеми забезпечення прав інвесторів житлового будівництва

Водночас, вбачається, що загальні засади його впровадження потребують певного удосконалення. Так, генеральною нормою Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» щодо спеціального майнового права та його реєстрації є те, що інвестор набуває його після здійснення його повної оплати. Так, відповідно до приписів частин 4 та 5 статті 13 Закону спеціальне майнове право на неподільний об'єкт незавершеного будівництва/майбутній об'єкт нерухомості, сплата ціни якого відповідно до договору купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості здійснюється покупцем частинами, *до моменту повної сплати ціни залишається у продавця* (крім випадків, якщо договором передбачено перехід до покупця спеціального майнового права до повної сплати ціни неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості). Перехід спеціального майнового права на неподільний об'єкт незавершеного будівництва/майбутній об'єкт нерухомості від продавця до покупця здійснюється після повної сплати покупцем ціни такого об'єкта (крім випадків, якщо договором передбачено перехід до покупця спеціального майнового права до повної сплати ціни неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості). Таке право переходить до покупця з моменту державної реєстрації за покупцем спеціального майнового права на неподільний об'єкт незавершеного будівництва/майбутній об'єкт нерухомості. Продавець за договором купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж) зобов'язаний: забезпечити передачу покупцю неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості шляхом проведення державної реєстрації спеціального майнового права на неподільний об'єкт незавершеного будівництва/майбутній об'єкт нерухомості на ім'я покупця, який повністю сплатив ціну неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості.

Загальнорозповсюдженою практикою умов договорів з інвесторами будівництва стосовно оплати майбутніх неподільних об'єктів нерухомості є здійснення першого внеску в розмірі від

10 до 30 відсотків вартості об'єкта та здійснення потім регулярних щомісячних платежів. При цьому, такі щомісячні платежі можуть здійснюватись роками протягом всього тривалого строку будівництва. Тобто, за таких умов реєстрація спеціального майнового права може бути відсутня протягом практично повного будівельного циклу, і у таких випадках інвестор знову залишається практично незахищеним, оскільки «дублювання» об'єктів відбувається саме на такому етапі.

Слід визнати, що Законом передбачені положення про реєстрацію спеціального майнового права і у випадку здійснення часткової оплати з накладенням обтяження, і це може бути передбачено договором. Так, Законом передбачено обов'язок забудовника/девелопера «...забезпечити проведення державної реєстрації спеціального майнового права на неподільний об'єкт незавершеного будівництва/майбутній об'єкт нерухомості на ім'я покупця, який частково сплатив ціну неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості, з одночасною державною реєстрацією обтяження речових прав на неподільний об'єкт незавершеного будівництва/майбутній об'єкт нерухомості на свою користь — якщо договором передбачено передачу покупцю неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості шляхом державної реєстрації спеціального майнового права до повної сплати ціни неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості». Варто зазначити, що 99% — це теж часткова оплата.

Однак, існуюча практика дає підстави твердити, що забудовники більшою мірою будуть зацікавлені у застосуванні генеральної норми, у даному випадку вбачається недотримання Законом балансу інтересів сторін договору. Тим більше, що закон надає право забудовнику розірвати договір з покупцем у разі прострочення внесення покупцем першого платежу більш як на 30 календарних днів, наступних платежів більш як на 45 календарних днів та наступних платежів більш як на 45 календарних днів; порушення терміну внесення платежів більше трьох разів протягом календарного року, при цьому кожне таке прострочення повинно становити не менше 14 календарних днів, у той час як інвестор

1.3 Проблеми забезпечення прав інвесторів житлового будівництва

має право лише вимагати закінчення будівництва, та розірвати договір у разі порушення строку прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (що відбувається майже повсякчасно, і в чому інвестор не є зацікавленим).

Вбачається, що реальні гарантії захисту прав інвесторів будівництва полягають в обов'язковій реєстрації його спеціального майнового права після здійснення оплати 30% вартості неподільного об'єкта незавершеного будівництва, незалежно від того, чи шляхом здійснення одноразового першого платежу, чи декількох часткових платежів. Як вбачається, право забудовника на розірвання договору з інвестором навіть у разі одноразового прострочення щомісячного платежу вже є достатньою гарантією захисту його прав. Лише здійснення реєстрації спеціального майнового права у такому випадку дійсно гарантуватиме захист прав інвесторів і має бути легально закріплено у Законі.

Реєстрація припинення у такому випадку спеціального майнового права може бути здійснена на підставі наданих продавцем документів, що підтверджують розірвання договору та повернення ним коштів покупцю.

2. Однією з істотних новел Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» від 15.08.2022, є залучення у сферу правового регулювання особи девелопера, якому забудовник має право делегувати частину своїх функцій, і яким — відповідно до п. 5 частини 1 статті 1 Закону — є юридична особа, яка на підставі договору, укладеного із замовником будівництва, забезпечує організацію та/або фінансування (інвестування) будівництва об'єкта відповідно до законодавства (у тому числі шляхом залучення коштів інших фізичних та юридичних осіб), а також за якою у випадках, передбачених договором із замовником будівництва, здійснюється первинна державна реєстрація спеціального майнового права на майбутні об'єкти нерухомості та яка отримує право першого відчуження, передачі у довірчу власність як спосіб забезпечення виконання зобов'язань та вчинення інших правочинів щодо таких об'єктів.

Слід визнати, що до прийняття нового Закону про МОН основними гравцями на ринку будівництва житла були Фонди

фінансування будівництва (ФФБ) та інститути спільного інвестування (ІСІ) — пайові та корпоративні інвестиційні фонди, які зазвичай створювались зацікавленими забудовниками, були їм підконтрольні та забезпечували фінансування будівництва об'єктів саме таких забудовників.

З огляду на суттєву зміну Законом про МОН існуючих механізмів залучення коштів від інвесторів вбачається, що роль та участь ФФБ та ІСІ в організації фінансування будівництва буде істотно зменшуватись, організація фінансування будівництва буде здебільшого покладатись на девелоперські компанії, тобто зацікавлені забудовники будуть створювати підконтрольні їм саме девелоперські компанії.

Змістом діяльності девелоперської компанії є розвиток проєктів у сфері нерухомості, створення та покращення об'єктів для збільшення їхньої вартості. Така компанія проводить увесь цикл проєкту: від пошуку вигідних інвестицій та розробки ідеї до фінансування, будівництва, продажу та подальшої експлуатації. Вона може співпрацювати з інвесторами, отримуючи комісійні за послуги. Девелопментом є процес реалізації проєкту, який здійснюється компаніями, які інвестують кошти в будівництво і/або керують даним процесом, будь-яка підприємницька діяльність, пов'язана з реконструкцією або зміною існуючої будівлі чи земельної ділянки, що призводить до збільшення їх вартості.

Оскільки головне завдання девелопера полягає в максимальному збільшенні вартості проєкту та отримання прибутку від створення об'єктів нерухомості (девелопменту), він об'єднує у своїй діяльності низку функцій, у числі яких: авторство ідеї проєкту, зокрема, що створювати і де; набуття земельної ділянки під забудову; організатора проєктування об'єкта (ліцензованими проєктантами), наймача генпідрядника (з ліцензією на виконання функцій генпідрядника), керуючих нерухомістю (при необхідності); самостійне фінансування або залучення у разі необхідності інвестицій від фізичних та юридичних осіб. Тобто, девелоперська компанія може виконувати як роль інвестора у девелоперському проєкті, так і роль посередника, а також організатора інвестиційного проєкту у сфері нерухомості. Девелопер як інвестор виступає частіше за все на вимогу комерційного банку.

1.3 Проблеми забезпечення прав інвесторів житлового будівництва

Оскільки у разі потреби у кредитних ресурсах вітчизняні банки вимагають окрім застави майна, участь девелопера у проекті. Причому, частка у проекті має бути не менше 30%. Окрім комісійного доходу в даному випадку девелоперські компанії отримують дохід від реалізації проекту. Девелоперські компанії також можуть виступати у ролі посередників. У такому випадку вони не беруть участі у проекті власними коштами, а виконують лише низку окремих функцій: організація девелоперського проекту, тобто, здійснюють пошук об'єкту нерухомості, маркетингові дослідження, і за виконані завдання отримують дохід у вигляді комісійних, розмір яких може становити до 10 відсотків від вартості проекту. Таким чином, незалежно від того, чи вкладає девелоперська компанія свої кошти у проект, її основною метою є розвиток об'єктів нерухомості з метою підвищення їх вартості, що, зазвичай, має наслідком і соціальний ефект — внаслідок девелопменту покращується середовище проживання та життєдіяльності, якості життя населення на фоні змін у фонді нерухомості; девелопмент нерухомості передбачає не тільки будівництво об'єкту, але й покращення його вже на етапі будівництва шляхом поліпшення та розвитку інфраструктури.

Така діяльність потребує істотних фінансових вкладень і несе низку ризиків. При цьому, якщо для ФФБ та ІСІ законодавством були встановлені вимоги стосовно мінімального розміру статутного капіталу (для ФФБ — 1 млн євро, для ІСІ — 1250 мін. з/пл), то для девелоперських компаній Законом про МОН така вимога не висувається. При цьому девелоперські компанії мають значно ширший обсяг прав та повноважень, ніж ІСІ та ФФБ.

Вбачається цілком обгрунтованим та доцільним легально встановити в Законі про МОН вимоги до мінімального розміру статутного капіталу девелоперських компаній (на рівні ФФБ) у розмірі 1 млн євро.

Марина ВЕНЕЦЬКА,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
відділу цивільно-правових наук Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України

1.4 Механізм реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві

Виявлення та характеристика ключових елементів механізму реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві — одне з актуальних і водночас багатогранних завдань сучасної цивілістичної процесуальної науки. Змінюються підходи до розуміння сутності та оцінки окремих процесуальних інститутів і стадій, по-новому осмислюється роль суду й учасників судового процесу в реалізації права на судовий захист, акцентується увага на раніше непомітних сторонах нормативної регламентації, проте одне залишається незмінним — пріоритетне значення ефективного судового захисту прав та інтересів громадян як найважливіших показників розвиненості демократичної та правової держави. Сьогодні ця теза видається важливою. І справа не стільки в теоретичній значущості самої проблематики, скільки в її прикладному аспекті — від того, наскільки послідовно вибудований механізм реалізації права на судовий захист, залежить реальність конституційних гарантій, закріплених у ст. 55 Конституції України. Законодавство та юридична доктрина не можуть обійти увагою ці обставини, що зумовлює необхідність пізнання механізму, що досліджується в єдності його теоретичного базису та інструментального забезпечення.

На нашу думку, ступінь наукової опрацьованості проблеми, попри всю масштабність джерельної бази, не можна визнати вичерпним. Істотний внесок у розробку фундаментальних засад механізму реалізації права на судовий захист зробили представники вітчизняних шкіл цивільного процесу — І. В. Андронов, Ю. В. Білоусов, С. С. Бичкова, О. В. Гетманцев, А. Г. Гулик, К. В. Гусаров, І. О. Ізарова, В. В. Комаров, В. А. Кройтор, М. П. Курило, Ю. Д. Притика, В. І. Тертишніков, М. Й. Штефан, С. Я. Фурса, М. М. Ясинок та інші. Наукові праці вчених-процесуалістів, безсумнівно, визначили напрямки розвитку уявлень щодо належних процесуальних засобів, які забезпечують реалізацію та захист цивільних прав. Проте, правомірним видається й інше. Конституційна реформа правосуддя та зміна цивільного процесуального законодавства, формування сталої судової практики в умовах

1.4 Механізм реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві

функціонування судових юрисдикцій і ускладнення правовідносин диктують нагальність переосмислення усталених концептів.

Варто зауважити, що поняття «механізм реалізації права на судовий захист» та «механізм захисту прав» не є тотожними, хоча й перебувають у певному взаємозв'язку. Механізм реалізації права на судовий захист охоплює всю сукупність процесуальних дій щодо здійснення цього конституційного права.

Звернення до категорії «механізм реалізації права на судовий захист» неминуче вимагає з'ясування природи самого цього права. Право на судовий захист посідає особливе місце у переліку конституційних прав громадян, є фундаментальною гарантією всіх інших прав і свобод, оскільки забезпечує можливість їх примусового здійснення.

Принципово важливим є розмежування права на судовий захист у конституційному та процесуальному сенсах. У конституційному сенсі це право є абсолютним, таким, що не підлягає обмеженню. У процесуальному аспекті воно перетворюється на процесуальні права учасників судового процесу, передбачені ЦПК України. Саме це перетворення конституційної норми на конкретні процесуальні правовідносини і становить зміст механізму реалізації права на судовий захист. Заслужовує на найпильнішу увагу той факт, що реалізація права на судовий захист не є одномоментним актом, а являє собою динамічний процес. Саме стадійність є визначальною характеристикою механізму реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві.

Оперування категорією «механізм реалізації права на судовий захист» передбачає констатацію того, що ця категорія, незважаючи на її очевидну практичну затребуваність, у процесуальній доктрині розроблена значно менш фундаментально, ніж суміжне поняття «механізм захисту прав», що, втім, відкриває широке поле для нових наукових досліджень. У цій науковій праці, під механізмом реалізації права на судовий захист, пропонується розуміти врегульовану нормами права систему стадій, суб'єктів, засобів та гарантій, що послідовно забезпечують здійснення кожною заінтересованою особою конституційного права на судовий розгляд та вирішення її справи в порядку цивільного судочинства.

З'ясування структури механізму реалізації права на судовий захист передбачає визначення його системоутворюючих елементів. З нашого погляду, цей механізм включає декілька взаємопов'язаних рівнів: нормативний як системи процесуальних норм, що забезпечують реалізацію права на судовий захист; інституційний; процедурний, який визначає послідовність дій та стадій; гарантійний як системи процесуальних гарантій, котра забезпечує реальність права на судовий захист.

Нормативну основу цього механізму становлять ст. 55 Конституції України, ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також принципи цивільного судочинства (ст. 2 ЦПК України). Отже, нормативний фундамент механізму реалізації права на судовий захист є багаторівневим і включає як міжнародно-правові стандарти справедливого судового розгляду, так й конституційні та галузеві законодавчі положення. Водночас необхідно вказати на деякі проблемні моменти нормативної регламентації. Стаття 10 ЦПК України закріплює принцип верховенства права, але питання механізму його реалізації при вирішенні цивільних справ залишається дискусійним.

Як відомо, механізм практичної реалізації принципу верховенства права у цивільному судочинстві України визначений низкою норм, які зобов'язують суд надавати пріоритет правам людини та конституційним гарантіям перед формальним застосуванням закону. Верховенство права є першим у системі основних засад (принципів) цивільного судочинства. Суд зобов'язаний керуватися цим принципом під час розгляду будь-якої справи, причому завдання цивільного судочинства (справедливе та неупереджене вирішення спору) мають пріоритет над будь-якими іншими міркуваннями. Практична реалізація верховенства права проявляється у специфічному порядку застосування норм, а саме: суд застосовує Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод і практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Це дозволяє суду використовувати європейські стандарти правосуддя навіть за відсутності детального внутрішнього регулювання; якщо міжнародний договір, ратифікований Верховною Радою, встановлює інші правила, ніж ЦПК, застосовуються правила міжнародного договору; у разі невідповідності правового

1.4 Механізм реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві

акта акту з вищою юридичною силою, суд застосовує норму акту вищої сили.

Одним із найбільш значущих інструментів верховенства права є право суду не застосовувати закон, який він вважає антиконституційним — якщо суд доходить висновку, що закон або інший акт суперечить Конституції України, він не застосовує його, а використовує норми Конституції як норми прямої дії. Після ухвалення рішення на підставі Конституції суд звертається до Верховного Суду для вирішення питання про внесення подання до Конституційного Суду щодо конституційності цього акта. Верховенство права виключає формалізм, оскільки, якщо спірні відносини не врегульовані законом, суд застосовує закон, що регулює подібні відносини (аналогія закону), а за його відсутності виходить із загальних засад законодавства (аналогія права). Суду заборонено відмовляти у розгляді справи з мотивів відсутності, неповноти, нечіткості або суперечливості законодавства. Принцип верховенства права матеріалізується також у тексті судового рішення. Стаття 263 ЦПК прямо встановлює, що судові рішення має ґрунтуватися на принципах верховенства права. Таким чином, механізм реалізації верховенства права дозволяє суду виходити за межі буквального тлумачення закону, якщо це необхідно для дотримання Конституції, міжнародно-правових зобов'язань України та забезпечення справедливості у конкретній справі. Пропонуємо доповнити ці положення конкретними процесуальними обов'язками суду, щоб подолати декларативність цього принципу та наповнити його реальним процесуальним змістом.

Розгляд етапу відкриття провадження у справі зумовлене тим особливим місцем, яке він посідає в механізмі реалізації права на судовий захист. Власне, саме тут конституційне право на судовий захист набуває свого конкретного процесуального вираження. Цей етап, незважаючи на його відносну стислість, насичений процесуальними гарантіями реалізації права на судовий захист. Характеризуючи їх, видається необхідним виділити три основні. По-перше, це гарантія належного повідомлення. Початок провадження у справі породжує обов'язок негайно повідомити всі сторони процесу про початок провадження у справі,

предмет спору та процесуальні права учасників. По-друге, гарантія належної форми процесуального документа. ЦПК детально регламентує вимоги до форми та змісту позовної заяви, тим самим забезпечуючи як право позивача на належне викладення своєї правової позиції, так і право відповідача на отримання вичерпної інформації про предмет та підстави пред'явлених вимог. По-третє, гарантія пропорційності судових витрат, оскільки надмірне фінансове навантаження здатне фактично блокувати доступ до правосуддя незалежно від формального закріплення відповідного права.

Відкриття провадження у справі є початковою стадією цивільного процесу. Основна сутність цього етапу полягає у перевірці судом наявності підстав для звернення та дотримання заявником вимог до форми та змісту такого звернення. Це досить специфічний етап, де основний тягар здійснення процесуальної діяльності лежить на суді. Суддя повинен перевірити «процесуальні передумови», тобто умови, від яких залежить виникнення процесу як юридичних відносин. Цей етап є механізмом реалізації права на судовий захист, яке ґрунтується на принципі диспозитивності, оскільки процес виникає і рухається, як правило, за волею заінтересованих осіб. Цивільна справа порушується шляхом подання позовної заяви у письмовій формі до суду першої інстанції. Позовна заява має бути формалізованою та містити стандартний набір інформації: найменування суду, дані сторін, зміст вимог, суму позову, виклад обставин та зазначення доказів, що підтверджують вимоги тощо. Крім того, позивач зобов'язаний надати копії заяви та додатків до неї відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, що обумовлено принципами змагальності та рівноправності сторін.

За результатами розгляду прийнятої заяви суддя може винести такі ухвали: про відкриття провадження у справі, якщо заява відповідає всім вимогам закону та відсутні підстави для відмови; про залишення заяви без розгляду, якщо заява подана з порушенням вимог до її форми або змісту. У цьому випадку позивачу надається строк для усунення недоліків; про повернення заяви, що відбувається у випадках, якщо, наприклад, заява подана недієздатною особою, особою без належних повноважень, справа не

1.4 Механізм реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві

підсудна цьому суду або позивач сам відкликав позов до відкриття провадження; про відмову у відкритті провадження, якщо заява не підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства, якщо вже є рішення суду, що набрало чинності, щодо спору між тими самими сторонами про той самий предмет і на тих самих підставах, або у разі смерті однієї зі сторін (якщо відносини не допускають правонаступництва).

На стадії підготовки справи до судового розгляду (підготовчого провадження) закладається підґрунтя реалізації права на судовий захист. Особливої уваги в контексті ЦПК України 2017 року заслуговує інститут підготовчого засідання, метою якого є остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; з'ясування заперечень проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті. На відміну від колишньої нормативної конструкції попереднього судового засідання, підготовче засідання наділене значно ширшим колом процесуальних завдань і надає суду більш дієві інструменти управління ходом судового процесу. Однак при всій позитивності нововведень регламентація цієї стадії не позбавлена деяких недоліків.

Передусім, примирна функція цивільного судочинства належним чином не кореспондується із законодавчою моделлю правового регулювання підготовчого провадження, в якому поряд із класичними процедурами підготовки справи повинні бути надані широкі можливості щодо врегулювання спору; законодавець чітко не розмежовує диспозитивні й змагальні правомочності сторін, не виокремлює як самостійні повноваження суду, пов'язані з керівництвом процесом. Без правильного розуміння меж функціональних принципів цивільного судочинства неможливе вирішення проблеми ефективної концентрації доказового матеріалу³³; доцільніше було б поєднати в ст. 189 в одному пункті

³³ Шаповал М. М. Підготовче провадження в цивільному судочинстві України: Дисертація подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії. Суми, 2022. С. 9.

предмет і підставу позову; про медіацію згадується лише щодо закріплення привілеїв конфіденційності; у законодавстві відсутні вказівки на обов'язковість здійснення примирної процедури в певних категоріях цивільних справ³⁴.

Щодо примирних процедур, то ЦПК передбачає кілька їхніх видів, спрямованих на мирне вирішення спору на різних стадіях процесу. До основних примирних процедур належить медіація. Сторони мають право примиритися шляхом медіації на будь-якій стадії судового процесу. Якщо сторони вирішили провести медіацію, суд зобов'язаний призупинити провадження у справі на час її проведення, але не більше ніж на 90 днів. У разі примирення сторін за результатами медіації позивачу повертається 60% сплаченого судового збору з державного бюджету. Особи, які надавали послуги медіації, не можуть бути допитані як свідки щодо відомостей, що стали їм відомі в ході процедури; врегулювання спору за участю судді — це спеціальна процедура, яка проводиться до початку розгляду справи по суті за наявності згоди обох сторін. Проводиться у формі спільних або закритих нарад. Закриті наради проводяться суддею з кожною стороною окремо. Під час процедури протокол не ведеться, а використання засобів відео- та аудіозапису заборонено. Суддя не має права надавати сторонам юридичні поради або оцінювати докази. На проведення процедури відводиться не більше 30 днів, цей строк не підлягає продовженню. Якщо примирення не досягнуто, справа передається на розгляд іншому судді; мирова угода є підсумковим документом примирення, в якому сторони визначають свої права та обов'язки на основі взаємних поступок. Може бути укладена на будь-якій стадії процесу. Мирова угода затверджується ухвалою суду, яка одночасно є виконавчим документом. Сторони можуть вийти за межі предмета спору, якщо це не порушує права третіх осіб. Суд відмовить у затвердженні угоди, якщо її умови суперечать закону або інтересам дитини/недієздатної особи, яку представляє законний представник; досудове врегулювання. Закон зобов'язує сторони вживати заходів для досудового врегулювання

³⁴ Гулик А. Г. Оптимізація цивільного судочинства: проблеми теорії та практики : Автореф. дис. д-ра юрид. наук. Київ, 2021. С. 15, 16.

1.4 Механізм реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві

спору за домовленістю між собою або у випадках, коли це прямо передбачено законом. Особи, які порушили права інших, зобов'язані поновити їх, не чекаючи на претензію або позов.

На всіх етапах процесу, включаючи підготовче засідання та розгляд справи по суті, суд зобов'язаний з'ясовувати у сторін бажання примиритися та сприяти досягненню угоди.

Цивільний процесуальний кодекс України містить низку норм і процедур, спрямованих на концентрацію доказів. Сутність цього принципу полягає в тому, що всі докази мають бути подані до суду та розкриті перед іншими учасниками на ранніх стадіях процесу, щоб до початку розгляду справи по суті спір був повністю забезпечений матеріалами. Основними механізмами концентрації доказів у кодексі є обов'язок подання доказів разом із заявами по суті. Закон встановлює жорсткі часові рамки для подання доказів, а саме: позивач та особи, які звертаються в інтересах інших, зобов'язані подати всі наявні докази разом із позовною заявою. Відповідач та треті особи, які не заявляють самостійних вимог, подають докази разом із запереченням проти позову або письмовими поясненнями. Якщо доказ не може бути поданий вчасно з об'єктивних причин, учасник зобов'язаний письмово повідомити про це суд до закінчення встановленого строку, вказавши причини та вжиті заходи для отримання цього доказу.

Підготовче засідання є ключовою процедурою для концентрації доказів, одним з основних завдань якого є остаточне визначення обставин, що підлягають встановленню, та збір відповідних доказів. На підготовчому засіданні суд з'ясовує, чи надали сторони всі відомі їм докази, вирішує питання про їх витребування, огляд на місці та призначення експертиз.

Говорячи про судовий розгляд, насамперед, необхідно визначити його місце в структурі механізму реалізації права на судовий захист. Судовий розгляд залишається основною, центральною стадією, на якій відбувається розгляд справи по суті, найповніше розкриваються всі принципи цивільного судочинства. В силу цього, всі попередні стадії процесу підпорядковані судовому розгляду та спрямовані на забезпечення його належного проведення, тоді як наступні стадії перегляду судових рішень є похідними від нього і обумовлені його результатами. Функціональне

призначення судового розгляду в механізмі реалізації права на судовий захист визначається його цілями, тому ефективність усього механізму реалізації права на судовий захист безпосередньо обумовлена якістю судового розгляду.

Принципи змагальності та рівноправності сторін, закріплені у ст. 12 ЦПК України та ст. 129 Конституції України, утворюють процесуальну основу реалізації права на судовий захист у ході судового розгляду та виступають фундаментальними гарантіями права на справедливий судовий розгляд у розумінні ст. 6 Європейської Конвенції. Їхня реалізація забезпечує рівні можливості сторін щодо подання доказів, викладення правових позицій та спростування аргументів протилежної сторони.

Принцип змагальності передбачає, що кожна сторона самостійно несе тягар доказування тих обставин, на які вона посилається для обґрунтування своїх вимог або заперечень. Основними рисами принципу є активність сторін, їх взаємодія в рамках і умовах процесуального спору, співробітництво з судом і наявність у суду повноважень для встановлення всіх обставин у справі. Цивільна процесуальна наука завжди дотримувалася позиції, що витоки принципу рівноправності сторін — у конституційних положеннях про рівність всіх громадян перед законом і судом. Автор критично ставиться до такого розуміння, вважаючи, що обґрунтування судочинства слід шукати в його природі, а саме — в сутності процесуальної діяльності та її суб'єктному складі, змагальній формі судового процесу і необхідності забезпечення справедливого розгляду, котре можливо лише тоді, коли кожній із сторін буде надана розумна можливість представити свою позицію в спорі в таких умовах, коли жодна із сторін не матиме явної переваги.

Питання щодо ролі суду в механізмі реалізації права на судовий захист традиційно є спірним у доктрині. Звернення до цієї проблематики обумовлене прагненням визначити оптимальну модель судового керівництва процесом, яка забезпечує баланс між змагальністю сторін та реальністю права на судовий захист. Полярні позиції, починаючи від повної пасивності суду до його активного втручання в хід доказової діяльності сторін, у сучасній процесуальній науці поступилися місцем концепції

1.4 Механізм реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві

активного процесуального керівництва, що набула широкого поширення в європейській теорії та законодавстві. Згідно з цією концепцією, суд у ході розгляду виступає не пасивним арбітром, а активним учасником процесу, зобов'язаним забезпечити належний, своєчасний і справедливий розгляд справи, тобто реальну реалізацію права на судовий захист кожним із учасників. Цей підхід знайшов своє закріплення в ЦПК України в редакції 2017 року, стаття 2 якого вказує на завдання цивільного судочинства — справедливий, неупереджений і своєчасний розгляд та вирішення цивільних справ. Заслуговує на підвищену дослідницьку увагу англійський досвід закріплення правил управління справою, що включають конкретний перелік дій суду та критерії їх застосування.

У ЦПК України немає жодної статті, яка б містила вичерпний перелік критеріїв розмежування керівництва процесом та втручання у діяльність сторін. Однак цей баланс забезпечується сукупністю норм, що встановлюють завдання суду, принципи змагальності та диспозитивності, а також механізмом оскарження дій судді. Говорячи про допустиме процесуальне керівництво, ст. 12 ЦПК передбачає, що суд здійснює керівництво ходом судового процесу, зберігаючи при цьому об'єктивність і неупередженість. У рамках цього керівництва суд сприяє врегулюванню спору; роз'яснює учасникам їхні права та обов'язки, а також наслідки вчинення або невчинення процесуальних дій; сприяє учасникам процесу в реалізації їхніх прав; запобігає зловживанню процесуальними правами. Стаття 214 ЦПК конкретизує, що головуючий відповідно до завдання цивільного судочинства керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності і порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками судового процесу їх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин справи, усуваючи із судового розгляду все, що не має істотного значення для вирішення справи.

Визначаючи межі повноважень суду та неприпустиме втручання, законодавець заклав критерії, що обмежують «втручання» суду в судовий процес, у принципі диспозитивності (ст. 13 ЦПК).

Закон обмежує ініціативу суду щодо збору доказів. Збір доказів не є обов'язком суду. Суд має право збирати докази з власної ініціативи виключно у випадках, коли це необхідно для захисту інтересів неповнолітніх, недієздатних осіб або в інших прямо передбачених законом випадках. Суд розглядає справи в межах заявлених вимог і на підставі доказів, поданих учасниками або витребуваних судом за їхнім клопотанням. Під час врегулювання спору за участю судді прямо заборонено надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, а також оцінювати докази у справі.

Якщо суд виходить за межі допустимих повноважень і це впливає на хід судового розгляду, кодекс передбачає такі наслідки: у разі виникнення заперечень проти дій головуючого, ці заперечення заносяться до протоколу судового засідання, і суд зобов'язаний винести ухвалу про їх прийняття або відхилення; якщо дії судді викликають сумніви в його неупередженості або об'єктивності, це є підставою для його відводу (ст. 36 ЦПК); порушення норм процесуального права є підставою для скасування рішення в апеляційному або касаційному порядку, якщо це порушення призвело до неправильного вирішення справи. Зокрема, розгляд справи неповноважним складом суду або суддею, щодо якого було заявлено обґрунтований відвід, є обов'язковою підставою для скасування рішення; деякі ухвали суду, пов'язані з виходом за межі повноважень, можуть бути оскаржені окремо від рішення суду; суд вищої інстанції, виявивши порушення норм права з боку нижчого суду, може винести окрему ухвалу на адресу цього суду, незалежно від того, чи стало це порушення підставою для скасування рішення. Таким чином, критерієм розмежування є дотримання балансу між активним управлінням процесом для його ефективності та збереженням нейтралітету в питаннях доказування та розпорядження правами.

Говорячи про характеристики судового рішення, насамперед, необхідно визначити його місце в механізмі реалізації права на судовий захист. По суті, судові рішення є підсумковим процесуальним актом судового розгляду, в якому право на судовий захист досягає своєї остаточної реалізації. В силу цього, судові рішення виступає не просто процесуальним документом, що завершує розгляд справи, а актом правосуддя, за допомогою якого

держава в особі суду реалізує свої владні повноваження щодо забезпечення захисту прав громадян.

Вимоги законності та обґрунтованості судового рішення, закріплені у ст. 263 ЦПК України, утворюють нормативний стандарт якості цього акта як результату реалізації права на судовий захист. Зазначимо, що законність рішення означає його відповідність нормам матеріального та процесуального права. Судове рішення має бути не тільки законним, але й обґрунтованим. Обґрунтованим визнається рішення, яке прийнято на підставі повно та всебічно з'ясованих обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог та заперечень, і підтверджено доказами, які були безпосередньо досліджені в судовому засіданні. Поряд із законністю та обґрунтованістю правова доктрина традиційно виділяє вимогу мотивованості судового рішення. Тим самим, мотивованість судового рішення виступає не просто технічною вимогою, а самостійною гарантією права на судовий захист.

Судове рішення обов'язково має містити обґрунтування. У мотивувальній частині рішення зазначаються: 1) фактичні обставини, встановлені судом, та зміст спірних правовідносин, з посиланням на докази, на підставі яких встановлені відповідні обставини; 2) докази, відхилені судом, та мотиви їх відхилення; 3) мотивована оцінка кожного аргументу, наведеного учасниками справи, щодо наявності чи відсутності підстав для задоволення позову, крім випадку, якщо аргумент очевидно не відноситься до предмета спору, є явно необґрунтованим або неприйнятним з огляду на законодавство чи усталену судову практику; 4) чи були і ким порушені, не визнані або оспорені права, свободи чи інтереси, за захистом яких мало місце звернення до суду; 5) норми права, які застосував суд, та мотиви їх застосування; 6) норми права, на які посилалися сторони, які суд не застосував, та мотиви їх незастосування.

Додатковою гарантією ухвалення обґрунтованих судових рішень є те, що під час вибору та застосування норм права суд зобов'язаний враховувати висновки щодо їхнього застосування, викладені в постановках Верховного Суду. ЦПК України закріплює обов'язок судів застосовувати під час розгляду справ Конвенцію про захист прав людини та основних свобод і практику

Європейського суду з прав людини як джерело права. Це опосередковано зобов'язує суди дотримуватися європейських стандартів права на справедливий суд, що включають право на мотивоване рішення. Отже, закон не допускає формального підходу. Суд зобов'язаний проаналізувати позицію сторін, оцінити кожен доказ і аргумент, а також детально пояснити вибір правових норм, що становлять основу рішення. Тим часом саме тут виявляється один із найгостріших проблемних аспектів чинної практики, оскільки судові рішення нерідко містять формальні мотивувальні частини. Як відомо, проблема недостатньої вмотивованості неодноразово ставала предметом критики з боку Європейського суду з прав людини у справах проти України. Тому важливо притягати суддів до дисциплінарної відповідальності за систематичне винесення невмотивованих судових рішень.

Звернення до системи перегляду судових рішень зумовлене тим принциповим місцем, яке вона посідає в механізмі реалізації права на судовий захист. Вона є невід'ємним елементом механізму реалізації права на судовий захист, без якого останній втрачає свою функціональну завершеність. Справа в тому, що навіть найдосконаліший порядок судового розгляду не виключає повністю можливості судової помилки, а отже, має існувати процесуальний інструмент її виправлення.

Апеляційне провадження є первинним і найбільш затребуваним інструментом виправлення порушень права на судовий захист, допущених у суді першої інстанції. Його правове регулювання ґрунтується на моделі неповної апеляції, за якої суд апеляційної інстанції перевіряє законність та обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги.

Ключовими ознаками цієї моделі є: обмеження щодо нових доказів. Суд апеляційної інстанції розглядає докази, що стосуються фактів, на які учасники посилаються у скарзі або відзиві. Однак докази, які не були подані до суду першої інстанції, приймаються лише у виняткових випадках. Для цього особа зобов'язана довести, що не могла надати їх раніше з причин, які об'єктивно від неї не залежали; межі розгляду. В апеляції не приймаються та не розглядаються позовні вимоги та підстави позову, які не були предметом розгляду в суді першої інстанції; пов'язаність аргументів

скарги. Суд перевіряє законність і обґрунтованість рішення лише в межах доводів і вимог апеляційної скарги. Суд може вийти за межі доводів скарги лише у чітко визначених випадках; процедура розгляду. Апеляційний перегляд здійснюється колегією з трьох суддів.

Зазначимо, що модель неповної апеляції, прийнята українським законодавцем, принципово відрізняється від моделі повної апеляції, за якої суд розглядає справу заново в повному обсязі без обмеження аргументами скарги. Вибір на користь неповної апеляції обумовлений міркуваннями процесуальної економії та концентрації доказового матеріалу. Тим самим ця модель забезпечує процесуальну дисципліну сторін. Разом з тим, модель неповної апеляції породжує істотну проблему: обмеження права сторін на подання нових доказів нерідко призводить до того, що порушення права на судовий захист, допущені в суді першої інстанції, залишаються невиправленими, виключно внаслідок процесуальних обмежень, а не об'єктивної неможливості.

Істотним аспектом є також визначеність нормативного регулювання підстав для скасування судового рішення. Перелік підстав для скасування або зміни рішення суду першої інстанції в апеляційному порядку закріплений у ст. 376 ЦПК України. Хоча ці підстави сформульовані як правові категорії, деякі з них мають оціночний характер, тоді як інші носять суто формальний характер і виключають суддівський розсуд.

Низка підстав вимагає від апеляційного суду самостійної оцінки того, наскільки якісно суд першої інстанції дослідив фактичну сторону цивільної справи. До них належать: неповне з'ясування обставин, що мають значення для справи; недоведеність обставин, які суд першої інстанції визнав встановленими; невідповідність висновків суду обставинам справи. Ці пункти передбачають переоцінку доказів, яку апеляційний суд здійснює за своїм внутрішнім переконанням, заснованим на всебічному й об'єктивному дослідженні матеріалів справи. Деякі підстави пов'язані із застосуванням права. Під неправильним застосуванням норм матеріального права розуміється неправильне тлумачення закону; застосування закону, який не підлягав застосуванню; незастосування закону, який підлягав застосуванню. Щодо процесуальних

порушень закон встановлює, що вони є підставою для скасування або зміни рішення лише в тому випадку, якщо призвели до неправильного вирішення справи. Визначення того, «чи призвело порушення до помилки», також є елементом суддівської оцінки.

У ЦПК виділено групу порушень, за яких суд апеляційної інстанції обов'язково скасовує судові рішення, якщо справу розглядав некомпетентний склад суду; у прийнятті рішення брав участь суддя, щодо якого було заявлено обґрунтований відвід; справу розглянуто за відсутності учасника, якого не було належним чином повідомлено; суд ухвалив рішення щодо прав осіб, не залучених до участі у справі; рішення не підписано жодним із суддів або підписано не тими суддями; справа розглянута у спрощеному провадженні, хоча підлягала розгляду у загальному.

Таким чином, хоча ЦПК містить суворі критерії, підстави, що стосуються «повноти» та «доказовості» обставин, неминуче передбачають певний ступінь суддівського розсуду при оцінці якості судового розгляду. Проте ст. 410 ЦПК підкреслює, що правильне по суті та законне рішення не може бути скасоване лише з формальних міркувань.

Як зазначають дослідники, фундаментальною гарантією правосуддя є забезпечення права на оскарження судових рішень. У цьому сенсі правосуддя навряд чи може бути справедливим без передбаченої можливості усунення допущених судових помилок. Право на оскарження треба розглядати як невід'ємний стандарт справедливої судової процедури, який визначає, зокрема, і характерні риси інстанційної побудови судової системи та особливості реалізації вимог правової визначеності. Сучасні реформи цивільного судочинства, які зачепили також порядок касаційного оскарження судових рішень, свідчать про те, що пошук оптимальної моделі касації триває. Судова практика, що формується, актуалізує теоретичне осмислення питань доступності касації в контексті впроваджуваних процесуальних фільтрів, їхнього оптимального нормативного закріплення та ефективності в цій частині цивільного процесуального законодавства³⁵.

³⁵ Гулик А. Г. Оптимізація цивільного судочинства: проблеми теорії та практики : Автореф. дис. д-ра юрид. наук. Київ, 2021. С. 20.

Предметом касаційного перегляду є не повторна перевірка фактичних обставин справи, а контроль правильності застосування судами норм матеріального та процесуального права. З огляду на це касаційне провадження виступає інструментом не стільки усунення порушень права на судовий захист конкретних учасників процесу, скільки забезпечення однакового застосування норм права судами та формування єдиної судової практики — функції, притаманної Верховному Суду як суду касаційної інстанції. Правове регулювання касаційного провадження зазнало значних змін у результаті реформи 2017 року. Головним нововведенням стало запровадження механізму фільтрації касаційних скарг. Ці механізми спрямовані на те, щоб Верховний Суд розглядав лише найбільш суспільно значущі справи та виправляв фундаментальні помилки у застосуванні права, а не виступав у ролі «третьої інстанції» для переоцінки фактів. Основні механізми фільтрації включають такі категорії:

- фільтри за категорією та сумою позову. Закон встановлює перелік рішень, які не підлягають касаційному оскарженню, за винятком випадків їх особливої значущості: судові рішення у справах, визнаних законом або судом малозначущими; справи, в яких сума позову не перевищує 250 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Касаційна скарга у таких справах все ж може бути прийнята, якщо: питання має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики; особа позбавлена можливості спростувати встановлені обставини в іншій справі; справа представляє значний суспільний інтерес або має виняткове значення для заявника; суд першої інстанції помилково відніс справу до категорії малозначущих;

- процесуальні фільтри. Скарга на рішення суду апеляційної інстанції приймається до розгляду лише у випадках: якщо суд апеляційної інстанції застосував норму права без урахування висновку Верховного Суду; якщо заявник обґрунтовує необхідність відступу від існуючого висновку Верховного Суду; якщо щодо даного питання відсутній висновок Верховного Суду; за наявності грубих процесуальних порушень;

- фільтри на стадії відкриття провадження. Верховний Суд може відмовити у відкритті провадження ще на етапі отримання

скарги, якщо очевидність правильного застосування норми; наявність прецеденту; обґрунтованість відмови;

- незалежно від поважності причин пропуску строку, суд відмовляє у відкритті касаційного провадження, якщо скарга подана пізніше, ніж через один рік з дня складання повного тексту судового рішення. Винятки вкрай рідкісні (неповідомлення особи про процес або обставини непереборної сили);

- попередній розгляд справи. Після відкриття провадження колегія з трьох суддів проводить попередній розгляд справи без повідомлення учасників. На цьому етапі суд може відразу залишити скаргу без задоволення, якщо відсутні підстави для скасування рішення; скасувати рішення, якщо є обов'язкові підстави для цього.

Ці фільтри забезпечують виконання Верховним Судом функції суду права, а не суду фактів, який не може переоцінювати докази або встановлювати нові обставини.

Підбиваючи деякі підсумки, можна виділити такі основні висновки дослідження механізму реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві.

Механізм реалізації права на судовий захист — це система стадій, суб'єктів, засобів і гарантій, що забезпечують здійснення конституційного права на судовий розгляд. Він включає нормативний, інституційний, процедурний та гарантійний рівні. Необхідно забезпечити пріоритет прав людини та конституційних гарантій над формальним застосуванням закону. Суд зобов'язаний керуватися принципом верховенства права, що дозволяє йому застосовувати норми Конституції як норми прямої дії, використовувати практику ЄСПЛ та уникати надмірного формалізму за відсутності прямого законодавчого регулювання.

Реалізація права на судовий захист є динамічним, стадійним процесом. На етапі відкриття провадження у справі закладаються базові процесуальні гарантії. Підготовче провадження спрямоване на остаточне визначення предмета спору та концентрацію доказів. Судовий розгляд залишається центральною стадією, де на основі принципів змагальності та рівноправності відбувається розгляд справи по суті. Суд зобов'язаний сприяти учасникам у реалізації їхніх прав, роз'яснювати наслідки дій та запобігати зловживанням, зберігаючи при цьому об'єктивність і не втру-

1.4 Механізм реалізації права на судовий захист у цивільному судочинстві

чаючись у диспозитивні повноваження сторін. Законодавство запроваджує жорсткі рамки для подання доказів на ранніх стадіях, щоб до початку розгляду справи по суті спір був повністю забезпечений матеріалами. Важливо розвивати примирні процедури. Судовий акт є підсумком реалізації права на захист, до якого висуваються вимоги законності, обґрунтованості та обов'язкової мотивованості.

Апеляція будується за моделлю неповної апеляції, що обмежує прийняття нових доказів для забезпечення процесуальної дисципліни. У касаційному провадженні запроваджено процесуальні фільтри, щоб Верховний Суд міг зосередитися на забезпеченні єдності судової практики та вирішенні фундаментальних правових проблем.

*Геннадій ТИМЧЕНКО,
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
відділу цивільно-правових наук Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України*

Розділ 2.

Шляхи підвищення ефективності захисту трудових та соціальних прав людини в умовах воєнного стану в Україні

Кризи, що виникають внаслідок конфліктів, є незмінними супутниками людської цивілізації. На жаль, у XXI столітті, попри всі досягнення та розвиток міжнародного права, ситуація навряд чи зміниться на краще. Безсумнівно, такі кризи, як пандемії чи війни, мають величезний вплив на сферу праці та вимагають вирішення проблем шляхом адаптації регулювання ринку праці до реалій воєнного часу.

Війна є викликом не лише в контексті забезпечення безпеки країни, а й у контексті прихильності держави до прав людини та ефективності їхнього захисту. Підхід до розуміння трудових прав як прав людини зумовлює питання, наскільки демократичні держави можуть обмежувати реалізацію трудових прав та основних свобод? У сучасній юридичній науці питання обмежень трудових прав у період збройних конфліктів часто залишається поза увагою. Хоча порушення громадянських і політичних прав регулярно піддаються ретельному науковому аналізу, питання про те, до якої міри держави можуть обмежувати соціальні та економічні права, включаючи трудові права, піднімається рідше. Водночас, як зазначає Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав, права людини є «неподільними», а отже, не може існувати ефективних громадянських і політичних прав без існування при цьому адекватних соціальних і економічних прав³⁶.

Указом Президента України про введення воєнного стану в Україні від 24 лютого 2022 року № 64/2022³⁷, затверджено-

³⁶ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (1990).

³⁷ Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 64/2022 від 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>



го Верховною Радою України відповідно до пункту 31 частини першої статті 85 Конституції України та статті 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»³⁸, у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації, в Україні було введено воєнний стан з 24 лютого 2022 року.

У зв'язку з цим 28 лютого 2022 року Україна офіційно оголосила про відступ від окремих зобов'язань, передбачених Європейською конвенцією з прав людини (ЄКПЛ, Конвенція), а також Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (МПГПП, Пакт). Зокрема, було заявлено про можливість часткового відступу від пункту 3 статті 4 Конвенції «Заборона рабства і примусової праці» в частині запровадження трудової повинності. Обмеження права на працю, закріпленого статтею 43 Конституції України, зумовило відступ від зобов'язань, передбачених статтями 22, 25 Пакту та статтею 14 Конвенції, а обмеження права на страйк, гарантованого статтею 44 Конституції, — відступ від зобов'язань, передбачених статтями 21, 22 Пакту та статтею 11 Конвенції. Надалі ці відступи від зобов'язань неодноразово продовжувалися з огляду на продовження періоду режиму воєнного стану в Україні. Однак 4 квітня 2024 року обсяг відступу було переглянуто та зменшено. Так, було скасовано відступ від статті 4 ЄКПЛ; дію статті відновлено у повному обсязі. Це стало свідченням того, що Україна свідомо відновлює свої зобов'язання та збільшує обсяг прав і свобод, які вона спроможна гарантувати³⁹.

Позатим і досі значна частина прав людини, в тому числі індивідуальні й колективні трудові права, гарантовані міжнародними актами та Конституцією України, залишається обмеженою, що актуалізує питання природи таких трудових прав, меж втручання держави у реалізацію цих прав, пропорційності їх обмежень легітимній меті та реальним потребам ринку праці в умовах війни.

³⁸ Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»» від 24.02.2022 № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

³⁹ Воюта Д. Україна відступає від окремих зобов'язань за конвенцією про захист прав і свобод людини: деє ховається зрада? Центр демократії та верховенства права, 31 травня 2024. URL: <https://cedem.org.ua/news/vidstup-vid-konventsiiyi/>



2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

Досить символічним є той факт, що першою міжнародною організацією, яка сформулювала міжнародні стандарти прав людини, була Міжнародна організація праці (МОП), заснована в 1919 році після Першої світової війни. Преамбула Конституції МОП, яка стала частиною XIII Версальського договору, проголосила, що «всеохоплюючий та тривалий мир може бути досягнуто лише якщо він ґрунтується на соціальній справедливості»⁴⁰. З метою зміцнення та забезпечення соціальної справедливості були прийняті «міжнародні трудові стандарти» для поліпшення умов праці та сприяння тристоронньому діалогу між урядами, організаціями роботодавців та організаціями працівників. Окрім іншого, МОП послідовно підкреслює, що гідна праця є ключовою умовою сталого розвитку та відновлення суспільств, що постраждали від конфліктів та інших гуманітарних надзвичайних ситуацій. Однак чи можливо забезпечити гідну працю в країні, що перебуває у стані війни? У наш час численних військових конфліктів це питання стає надзвичайно гострим.

Якщо Версальський договір 1919 року заснував систему для просування та застосування мінімальних трудових стандартів, прямо не називаючи їх правами людини (окрім права утворювати профспілки), Загальна Декларація прав людини⁴¹, проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, була першим міжнародним актом, який трансформував багато з цих міжнародних стандартів у права людини. Таким чином, якщо до Другої світової війни захист прав і свобод людини був здебільшого питанням внутрішньої національної політики, а забезпечення їх захисту залежало від розсуду

40



⁴⁰ Constitution of the International Labour Organisation from 28.06.1919. URL: <https://www.ilo.org/publications/ilo-constitution-0>

41



⁴¹ Загальна Декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

кожної окремої держави, то після її завершення, як на світовому рівні, так і на європейському континенті, розпочалася розробка універсального правового регулювання прав людини та встановлення засобів їх захисту в міжнародних документах⁴².

У міжнародно-правових документах обставини, за яких можуть запроваджуватися обмеження прав людини, мають назву надзвичайних обставин. Визначення цього правового явища містить Конвенція МОП «Про примусову чи обов'язкову працю» № 29 від 28 червня 1930 року. Згідно з п. «d» статті 2 цієї Конвенції під надзвичайними обставинами розуміються обставини, що ставлять під загрозу чи можуть поставити під загрозу життя чи нормальні життєві умови усього чи частини населення. До них належать: 1) надзвичайний стан у державі, за якого життя нації перебуває під загрозою та про наявність якого офіційно оголошено; 2) війна, суспільна небезпека чи інші надзвичайні обставини, котрі загрожують незалежності й безпеці держави; 3) стихійне лихо чи загроза стихійного лиха, як-то: пожежі, повені, голод, землетрус, сильні епідемії чи епізоотії, нашествя шкідливих тварин, комах чи паразитів рослин⁴³.

Прикметно також те, що першим міжнародним стандартом, присвяченим питанням праці та сприяння тривалому миру, стала Рекомендація МОП № 71 «Зайнятість (перехід від війни до миру)». Основоположні та конституційні принципи МОП, сформульовані після двох світових воєн, глибоко вкорінені в її ролі та мандаті щодо сприяння миру через соціальну справедливість. Рекомендація № 71, прийнята в 1944 році, коли Друга світова війна добігала кінця, була зосереджена на необхідній реорганізації зайнятості та економічній відбудові і заклала основу для сприяння миру та процвітання, а також для усунення деяких першопричин

⁴² Гончаренко Л. Л. Історія творення Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. Шлях успіху і перспективи розвитку (до 26 річниці заснування Харківського національного університету внутрішніх справ) : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20.11.2020) Харків : ХНУВС, 2020. С. 148–150. С. 148 URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/af242b44-928d-4f1e-a554-76be2c9ff8c3/content>

⁴³ Конвенція МОП про примусову чи обов'язкову працю № 29 від 28.06.1930. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_136#Text

42



43



бідності, злиднів та несправедливості, що призводять до конфліктів. Вона мала на меті стабілізувати післявоєнні суспільства, повертаючи їх до економічного зростання та сталого розвитку шляхом зосередження уваги на питаннях, пов'язаних з працею⁴⁴.

На рівні Європи права людини, як і особливі застереження щодо їх обмежень, отримали своє закріплення з появою Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁴⁵ (ЄКПЛ, Конвенція) у 1950 році та Європейської соціальної хартії⁴⁶ (ЄСХ, Хартія) 1961 року. Відповідно до статті 15 ЄКПЛ «Відступ від зобов'язань під час надзвичайних ситуацій» урядам держав-учасниць надано право, за виняткових обставин, можливість тимчасово, обмежено та під наглядом відступити від свого зобов'язання забезпечити певні права та свободи згідно з Конвенцією. У цій статті викладені три умови для правомірного відступу від зобов'язань: 1) війна або інша суспільна небезпека, яка загрожує життю нації; 2) заходи, що вживаються у відповідь на таку війну або суспільну небезпеку, не повинні виходити за межі, яких вимагає гострота становища; 3) заходи не повинні суперечити іншим зобов'язанням держави згідно з міжнародним правом⁴⁷.

Умова «виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища», як зазначено у статті 15§1 ЄКПЛ, вимагає наявності розумного співвідношення між конкретною метою, що має бути досягнута, та засобами, які використовуються для її досягнення (принцип пропорційності). Доктрина пропорційності лежить в основі розгляду Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) щодо обґрунтованості обмеження. Хоча Суд надає державі-члену та її інституціям певний простір для розсуду, його основною роллю

45



⁴⁴ Employment and decent work for peace and resilience: Revision of the Employment (Transition from War to Peace) Recommendation, 1944. (No. 71). Report V(1). International Labour Office, Geneva. 2017. P. 4.

46



⁴⁵ European Convention on Human Rights. URL: <https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>

47



⁴⁶ European Social Charter. Turin, 18.10.1961. URL: <https://rm.coe.int/168006b642>

⁴⁷ Посібник зі статті 15 Європейської конвенції з прав людини. Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації. Рада Європи. Європейський суд з прав людини. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_UKR.pdf

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

є забезпечення того, щоб права, закріплені в Конвенції, не зазнавали непотрібного втручання⁴⁸.

Принцип пропорційності вимагає, щоб існував розумний зв'язок між конкретною метою, яку необхідно досягти, та засобами, що використовуються для досягнення цієї мети. Принцип пропорційності є особливо важливим, оскільки пропорційність засобів, що застосовуються для досягнення законної мети, є невід'ємною складовою демократичного суспільства. Це поняття є особливо важливим у контексті відступів від прав людини, незалежно від того, чи є вони тимчасовими, чи постійними⁴⁹.

ЄСХ (переглянута) також містить спеціальні застереження щодо обмеження прав людини. Стаття G «Обмеження» встановлює загальне правило щодо можливого застосування державами-учасниками обмежень прав людини. Відповідно до цієї статті ефективне втілення в життя прав і принципів, зазначених у частині I, та їхнє ефективне здійснення відповідно до частини II не підлягають жодним обмеженням, за винятком тих, які передбачені цими частинами і тих, які встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві для захисту прав і свобод інших людей або для захисту державних інтересів, національної безпеки, здоров'я людей чи моралі. Обмеження, які дозволяються згідно з цією Хартією щодо зазначених у ній прав і зобов'язань, застосовуються тільки з метою, з якою вони передбачені⁵⁰.

Стаття F Хартії визначає підстави та процедуру відступів держав-учасниць від зобов'язань за Хартією під час війни або надзвичайного стану, який загрожує життю нації. Виходячи з її положень, будь-яка Сторона може вжити заходів, які відступають від її зобов'язань за цією Хартією, виключно в тих межах, які зумовлені гостротою становища, якщо такі заходи не суперечать її іншим зобов'язанням за міжнародним правом. Будь-яка Сторона, яка скористається цим правом відступу від своїх зобов'язань, у

⁴⁸ The Margin of Appreciation. URL: https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/themis/echr/paper2_en.asp#P142_13640

⁴⁹ Renucci J-F. Вступ до Європейської конвенції з прав людини. Гарантовані права та механізм захисту. Видавництво Ради Європи, 2005. С. 7.

⁵⁰ Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text



розумні строки повною мірою інформує Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи і про причини їхнього вжиття. Вона також інформує Генерального секретаря про те, коли такі заходи були припинені і з якого часу положення Хартії, які вона прийняла, знову повністю виконуються⁵¹.

У 1966 році з прийняттям на рівні ООН Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (МПГПП) та Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (МПЕСКП) було запроваджено загальне правило, згідно з яким права людини не повинні обмежуватися, окрім як у виняткових обставинах. Стаття 4 § 1 МПГПП передбачає: «У разі надзвичайного стану, що загрожує життю нації та існування якого офіційно проголошено, держави-учасниці цього Пакту можуть вживати заходів, що відступають від їхніх зобов'язань за цим Пактом, у тій мірі, в якій це строго вимагається вимогами ситуації, за умови, що такі заходи не суперечать їхнім іншим зобов'язанням за міжнародним правом і не передбачають дискримінації виключно на підставі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії або соціального походження»⁵².

На відміну від МПГПП, МПЕСКП не містить положення про надзвичайний стан. Більше того, він не містить положення, еквівалентного статті 15 ЄКПЛ або статті F ЄСХ, які дозволяють державам частково призупиняти дію гарантій, передбачених цими документами, у разі надзвичайного стану, що загрожує життю нації.

Згідно зі статтею 4 МПЕСКП: «Держави-учасниці цього Пакту визнають, що при здійсненні прав, передбачених Державою відповідно до цього Пакту, Держава може накладати на такі права лише ті обмеження, які визначені законом, лише в тій мірі, в якій це може бути сумісним з характером цих прав, і виключно з метою сприяння загальному добробуту в демократичному суспільстві»⁵³.

51



52



53



⁵¹ Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text

⁵² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

⁵³ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

Отже, в МПЕКСП фактично існує лише загальне обмежувальне застереження, яке надає державам-учасникам право піддавати права таким обмеженням, які визначені законом, сумісні з природою цих прав і застосовуються «виключно з метою сприяння загальному добробуту в демократичному суспільстві». Як випливає з формулювання, останнє положення не надає жодних широких прав на обмеження, навіть під час збройного конфлікту.

Крім того, практика Комітету ООН з економічних, соціальних і культурних прав (КЕСКП), що контролює виконання державами МПЕКСП за результатами розгляду поданих ними звітів, не містить чітких тлумачень положення про обмеження або можливі відступи від економічних, соціальних і культурних прав.

Підходи до питання про те, чи допустимі відступи від МПЕКСП та інших договорів з прав людини, що не містять положення про відступи, є неоднозначними. Основне правило договірного права *pacta sunt servanda* на перший погляд може наводити на думку, що не слід допускати відступів від договорів з прав людини, які прямо не передбачають можливості відступів. Однак право міжнародних договорів передбачає винятки з правила *pacta sunt servanda*. Ці винятки містяться у статтях 54–64 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року⁵⁴, яка перелічує кілька підстав для припинення та призупинення дії міжнародних договорів. У цьому контексті найбільш релевантними є доктрини необхідності та форс-мажорних обставин.

У 2017 році, як наступниця Рекомендації МОП № 71, була ухвалена Рекомендація МОП № 205 щодо зайнятості та гідної праці для миру та стійкості⁵⁵, що стала свого роду реакцією МОП на зростання кількості конфліктів та криз і спрямована на інтеграцію політики зайнятості у процеси відновлення та забезпечення стійкості. У найпростішому розумінні Рекомендація МОП № 205 прагне відійти від фокусування на заходах, що вживаються після виникнення конфлікту чи катастрофи. Натомість вона також

⁵⁴ Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text

⁵⁵ ILO Recommendation No. 205 concerning Employment and Decent Work for Peace and Resilience, 2017. URL: https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/recovery-and-reconstruction/WCMS_536440/lang-en/index.htm



зосереджується на ролі гідної праці у запобіганні виникненню таких криз — або принаймні у пом'якшенні їхніх наслідків завдяки кращій підготовці до їхнього початку. По суті, це єдиний на сьогодні міжнародний стандарт, що надає рекомендації щодо запобігання кризам та одночасного зміцнення миру й стійкості через зайнятість та гідну працю.

Однією з ключових ідей, що лежать в основі Рекомендації МОП № 205, є те, що гідна праця є необхідною для стійкості суспільства. Вона може допомогти зменшити вплив катастроф та надати допомогу після їхнього настання. Вкрай важливо враховувати це, щоб забезпечити відновлення, яке не погіршує та не підриває міжнародні права людини та трудові права, а навпаки — зміцнює їх.

У контексті нестабільних ситуацій Рекомендація МОП № 205 визнає важливість соціального діалогу шляхом забезпечення консультацій та заохочення активної участі організацій роботодавців і працівників у плануванні, впровадженні та моніторингу заходів з відновлення та зміцнення стійкості. Вона також враховує думки відповідних організацій громадянського суспільства, якщо це доречно. Соціальний діалог має вирішальне значення, оскільки він сприяє інклюзивності та участі, забезпечуючи активне залучення всіх зацікавлених сторін (уряду, роботодавців та працівників) до процесу прийняття рішень. Інклюзивність є надзвичайно важливою в нестабільних ситуаціях, оскільки вона дозволяє враховувати потреби різних груп, таких як жінки, молодь та вразливі верстви населення, наприклад, особи з інвалідністю. Крім того, соціальний діалог зменшує ймовірність виникнення конфліктів, пов'язаних з трудовими питаннями та умовами праці. Функція соціального діалогу щодо запобігання спорам є важливою для забезпечення механізмів вирішення скарг до того, як вони ще більше загостряться. Ще одна причина, чому соціальний діалог є ключовим, полягає в тому, що він сприяє довірі та соціальній згуртованості під час криз та у посткризових суспільствах, де працівники та роботодавці відчують, що їх чують і що вони беруть участь у відновленні.

Рекомендація МОП № 205 у Розділі II пропонує чотирнадцять «керівних принципів», які держави мають враховувати для

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

запобігання кризам, що виникають внаслідок конфліктів та катастроф, та реагування на них. Серед цих принципів — «заохочення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості», «необхідність справедливого переходу до екологічно стійкої економіки як засобу сталого економічного зростання та соціального прогресу», «необхідність приділяти особливу увагу групам населення та особам, які стали особливо вразливими внаслідок кризи», «важливість соціального діалогу», «необхідність поважати, заохочувати та реалізовувати основоположні принципи та права у сфері праці, інші права людини та інші відповідні міжнародні трудові стандарти»⁵⁶.

Водночас слідування останньому принципу може виявитися складним у ситуації збройного конфлікту, якщо розглянути досвід України після повномасштабного російського вторгнення у лютому 2022 року.

Слід визнати, що підхід МОП до виконання зобов'язань держави за ратифікованими конвенціями в умовах збройного конфлікту є досить розмитим. Рекомендація МОП № 205 стала значним кроком у напрямку підкреслення важливості праці, зокрема гідної праці, у сприянні стабільності, миру та відновленню в кризових ситуаціях. Вона надає гнучкі, але конкретні інструменти та механізми для держав і суспільств для подолання складних криз, що виникають внаслідок військових конфліктів та катастроф. Однак вона не розглядає питання обмежень трудових прав під час надзвичайних ситуацій, що загрожують життю нації.

Загалом, наглядові органи МОП, зокрема Комітет експертів із застосування конвенцій і рекомендацій (CEACR), традиційно утримуються від прямого визнання можливості відступу від трудових стандартів, навіть у кризових умовах, наголошуючи на необхідності їх дотримання та пропорційності втручання. Наприклад, у Зауваженні № 2023 Комітет відзначив посилення уряду України на те, що стаття 64 Конституції дозволяє встановлювати обмеження прав і свобод в умовах війни або надзвичайного стану. У цьому контексті Комітет нагадав, що Конвенція МОП

⁵⁶ ILO Recommendation No. 205 concerning Employment and Decent Work for Peace and Resilience, 2017. URL: https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/recovery-and-reconstruction/WCMS_536440/lang-en/index.htm

№ 158 не містить положень, які дозволяють посилалися на надзвичайний стан для виправдання звільнення від зобов'язань, що впливають з неї, або будь-якого призупинення їх застосування. Це особливо стосується обмежень громадянських свобод, які є необхідними для належного здійснення профспілкових прав, за винятком обставин надзвичайної тяжкості та за умови, що будь-які заходи, які впливають на застосування Конвенції, обмежуються за обсягом та тривалістю тим, що є строго необхідними для вирішення відповідної ситуації⁵⁷.

Важко не погодитися з тим, що вирішення конфліктів та ліквідація наслідків катастроф значною мірою залежать від стану трудового законодавства країни, а також від відповідної адміністративної та інституційної структури. Рішення про обмеження трудових прав, як правило, приймається державами в кожному конкретному випадку з урахуванням масштабів та конкретних обставин конфлікту. Проте якщо ми визнаємо трудові права правами людини, це зумовлює потребу на міжнародному рівні, зокрема, МОП, визначити набір принципів або критеріїв для застосування обмежень трудових прав, яких держави повинні дотримуватися у виняткових ситуаціях, що загрожують життю нації. Такі принципи або критерії можуть ґрунтуватися на правилах, що застосовуються у випадках відступу від зобов'язань за МПГПП, ЄКПЛ та ЄСХ, і включати:

1) законність: будь-які обмеження трудових прав повинні мати правову основу та бути встановлені законом;

2) необхідність: будь-які обмеження трудових прав повинні бути необхідними для досягнення законної мети національної безпеки;

3) тимчасовість: будь-які обмеження трудових прав повинні бути обмежені в часі та періодично переглядатися, щоб перекоонатися, що вони залишаються необхідними;

4) пропорційність: обмеження трудових прав має бути пропорційним шкоді, яку воно покликане запобігти. Це означає, що

⁵⁷ ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR). General Report, 2023. URL: <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/lang-en/index.htm>

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

воно не повинно бути суворішим, ніж це необхідно для досягнення мети, і не повинно завдавати більшої шкоди, ніж та, яку воно запобігає;

5) недискримінацію: будь-які обмеження трудових прав повинні бути недискримінаційними та не повинні непропорційно впливати на конкретні групи;

6) прозорість та підзвітність: будь-які обмеження трудових прав повинні бути прозорими та підлягати ретельному перегляду та нагляду.

Найголовніше, що умови та обсяг таких обмежень повинні бути узгоджені в рамках соціального діалогу, зосереджуючись на спільних рішеннях уряду, роботодавців та профспілок щодо пом'якшення впливу війни або інших надзвичайних ситуацій на ринок праці. Зрештою, в умовах воєнного стану, коли трудові права можуть бути законно обмежені, соціальний діалог між урядом, роботодавцями та профспілками, насамперед тими, що представляють працівників у галузях, критично важливих для ведення війни, має вирішальне значення для узгодження цілей, умов та меж таких обмежень.

Обмеження трудових прав в умовах воєнного стану в Україні

Для України питання балансу між захистом прав працівників та наданням роботодавцям гнучкості, необхідної для адаптації до воєнних реалій, від початку запровадження воєнного стану було і залишається особливо гострим.

Уперше в історії незалежної України у зв'язку із запровадженням правового режиму воєнного стану у відповідь на повномасштабне вторгнення Російської Федерації трудові права і гарантії зазнали суттєвих обмежень. 24 березня 2022 року набув чинності Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-IX⁵⁸ (надалі — Закон № 2136-IX), яким запроваджуються обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина відповідно до статей 43, 44

⁵⁸ Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-IX від 15.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>



Конституції України та визначаються особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами, у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Норми Закону № 2136-IX, які регулюють деякі аспекти трудових відносин інакше, ніж Кодекс законів про працю України (КЗпП України) та інше законодавство про працю — мають пріоритетне застосування на період дії воєнного стану для працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами.

Аналіз статті 64 Конституції України свідчить про те, що в ній передбачено можливість встановлення окремих обмежень прав і свобод в умовах воєнного стану із зазначенням строку цих обмежень. Як наголошує Т. Занфірова, воєнний стан — це «особлива антропна умова, у разі настання якої дія принципу свободи праці суттєво змінюється»⁵⁹. Зокрема, у частині 3 статті 43 Конституції України зазначено, що не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан.

Ця норма знайшла своє продовження у положеннях статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»⁶⁰, де одним із спеціальних заходів правового режиму воєнного стану визначено запровадження трудової повинності для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та захисту критичної інфраструктури і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного

60

⁵⁹ Занфірова Т. Забезпечення принципу свободи праці в умовах воєнного стану. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 4. С. 77–80. С. 77.

⁶⁰ Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>



2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану, та залучати їх в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів і сил цивільного захисту, забезпечення функціонування національної економіки та захисту критичної інфраструктури і не потребують, як правило, спеціальної професійної підготовки осіб. За працівниками, залученими до виконання суспільно корисних робіт, на час виконання таких робіт зберігається попереднє місце роботи (посада). Порядок залучення працездатних осіб в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт, питання їхнього соціального захисту з урахуванням вимог закону та орієнтовний перелік таких суспільно корисних робіт визначаються постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року № 753.

Отже, при запровадженні воєнного стану та трудової повинності, як одного зі спеціальних заходів цього правового режиму, свобода праці обмежується задля задоволення потреб та інтересів держави і суспільства. Трудова повинність при цьому, хоч і має ознаки примусу, не вважається примусовою працею в силу наведених вище положень Конституції України.

Досліджуючи питання щодо обмеження трудових прав в умовах воєнного стану, не можна не звернутися до практики Конституційного Суду України, який у своїх рішеннях неодноразово висловлював правову позицію щодо сутності обмеження прав і свобод людини. Так, у Рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян) Конституційний Суд України висловив правову позицію, виходячи з якої зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України. Ця юридична процедура знаходиться в органічному зв'язку із скасуванням законів, внесенням до них змін та доповнень <...>. Зупинення дії положень законів, якими визначено права і свободи громадян, їх зміст та обсяг, є обмеженням прав і свобод і може мати місце лише

у випадках, передбачених Основним Законом України. У статті 64 Конституції України вичерпно визначено такі випадки, а саме передбачено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод людини із зазначенням строку дії цих обмежень, та визначено ряд прав і свобод, які не можуть бути обмежені за жодних обставин. <...> Отже, відповідно до частини третьої статті 22, статті 64 Конституції України право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк, абзаци третій-сьомий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини)⁶¹.

Також у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 Конституційний Суд України сформулював правову позицію, згідно з якою скасування конституційних прав і свобод — це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини — це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідним і загальним. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини)⁶².

Як припускає С. М. Черноус, «в розрізі статті 64 Конституції України йдеться про право здійснювати в умовах воєнного стану деяке звуження змісту та обсягу прав людини і громадянина, крім тих, що визначені у частині другій статті 64 Конституції України. Тож в розрізі прав працівників, йдеться про можливе

61



62



⁶¹ Рішення Конституційного Суду України (справа про соціальні гарантії громадян) від 9.07.2007 № 6-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07#Text>

⁶² Рішення Конституційного Суду України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005 року № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

звуження змісту та обсягу деяких їх трудових прав із збереженням сутності таких прав»⁶³.

У частині другій статті 64 Конституції України, у переліку прав і свобод людини і громадянина, що не можуть бути обмежені, не згадуються статті 43–46, якими закріплено право на працю, на заборону примусової праці, на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижче від визначеної законом (стаття 43), право на страйк (стаття 44), право на відпочинок (стаття 45), право на соціальний захист (стаття 46) та інші права, закріплені у відповідних нормах. Отже, права, встановлені цими статтями, можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Водночас, виходячи із законодавчо визначеної процедури встановлення обмежень прав і свобод, закріпленої у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» саме в указі Президента України про введення воєнного стану зазначається «*вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень*» (пункт 5 статті 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 року було визначено, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про

⁶³ Черноус С. Проблеми обмеження трудових прав працівників в умовах воєнного стану // Особливості реалізації прав у сфері праці та соціального захисту в умовах воєнного стану : Матеріали Круглого столу (12 травня 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф. П. Д. Пилипенка (голова), д.ю.н., проф. О. Г. Середи, д.ю.н., доц. Л. П. Амелічева (відпов. ред.). Львів, Харків, Вінниця. 2022. С. 156–162. С. 158.

правовий режим воєнного стану»⁶⁴. Аналізуючи наведені вище правові норми у їх системному зв'язку, С. М. Черноус слушно звернула увагу на питання щодо правомірності обмеження Законом № 2136-ІХ права на відпочинок, закріпленого статтею 45 Конституції України, зокрема відпустку, адже в Указі Президента України № 64/2022 не згадується про можливість обмеження права, передбаченого статтею 45 Конституції України⁶⁵. Крім того, в самому Законі № 2136-ІХ, а саме у частині другій статті 1, йдеться лише про обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачених статтями 43, 44 Конституції України. Попри це, у своїй першій редакції частина перша статті 12 Закону № 2136-ІХ імперативно обмежувала тривалість щорічної основної оплачуваної відпустки 24 календарними днями, що породжувало певну юридичну невизначеність. Згодом ця норма зазнала пом'якшення та на сьогодні встановлює, що у період дії воєнного стану надання працівнику щорічної основної відпустки за рішенням роботодавця може бути обмежено тривалістю 24 календарні дні за поточний робочий рік. Якщо тривалість щорічної основної відпустки працівника становить більше 24 календарних днів, надання невикористаних у період дії воєнного стану днів такої відпустки переноситься на період після припинення або скасування воєнного стану. За рішенням роботодавця невикористані дні такої відпустки можуть надаватися без збереження заробітної плати.

Обмеження колективних трудових прав в умовах воєнного стану в Україні

З прийняттям Закону № 2136-ІХ серйозних обмежень зазнали не лише індивідуальні трудові права, а й колективні.

Зокрема, цим Законом у первинній редакції статті 11 запроваджувалася можливість зупиняти дію окремих положень колективних договорів за ініціативою роботодавця. Крім того, частиною другою статті 14 Закону № 2136-ІХ на період дії воєнного



⁶⁴ Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 64/2022 від 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

⁶⁵ Ibid., с. 159.

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

стану була призупинена дія статті 44 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та відповідні норми колективних договорів.

Наділення роботодавців правом в односторонньому порядку зупиняти дію положень колективних договорів негативно вплинуло на реалізацію прав працівників, спричинивши численні трудові спори та звернення до судів щодо оспорювання невиклати коштів, передбачених колективними договорами, дія положень яких була зупинена. Водночас спроби профспілок та окремих працівників відстояти справедливість у судах здебільшого були невдалими. Суди відмовляли у розгляді справи, посилаючись на те, що це колективний трудовий спір, вирішення яких в судовому порядку законодавством не передбачено, а отже, до таких спорів має застосовуватися примирно-третейський порядок вирішення, правовий механізм якого визначено Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» № 137/98-ВР від 03.03.1998⁶⁶.

У низці справ одностороннє зупинення роботодавцем положень колективного договору, за яким працівникам повинна виплачуватися матеріальна допомога, було визнано правомірним⁶⁷. Ба більше, визначено, що таке зупинення має зворотню дію в часі та поширюється на відносини, що виникли з 24 лютого 2022 року, незважаючи на те, що рішення роботодавця про зупинення було ухвалено у березні 2022 року.

Така ситуація тривала аж до серпня 2025 року, доки Законом України «Про внесення зміни до статті 11 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 4582-ІХ від 21.08.2025 до статті 11 Закону № 2136-ІХ не були внесені зміни та встановлено, що «у період дії воєнного стану

⁶⁶ Постанова Київського апеляційного суду від 12 березня 2025 року, справа № 377/773/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125928751>

⁶⁷ Постанова Київського апеляційного суду від 12 серпня 2024 року, справа № 381/5891/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120981374>; Постанова Київського апеляційного суду від 17 травня 2024 року, справа № 381/5806/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119096288>; Постанова Київського апеляційного суду від 17 червня 2024 року, справа № 381/5787/23-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119810666>



роботодавець може ініціювати зупинення дії окремих положень колективного договору, які регулюють відносини, визначені цим Законом. Дія таких положень може бути зупинена тільки за взаємною згодою сторін колективного договору у порядку, визначеному цим колективним договором»⁶⁸.

Разом з тим, на сьогодні залишається чинною норма частини другої статті 14 Закону № 2136, згідно з якою на період дії воєнного стану призупиняється не лише дія статті 44 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», а й відповідні норми колективних договорів.

Враховуючи, що в Законі № 2136-IX окрема стаття 11 визначає порядок зупинення дії окремих положень колективного договору у період дії воєнного стану, постає питання про співвідношення норми статті 14 та норми статті 11 цього Закону, адже згідно з останньою (в редакції Закону № 4582-IX від 21.08.2025) роботодавець може ініціювати зупинення дії окремих положень колективного договору, які регулюють відносини, визначені цим Законом. Дія таких положень може бути зупинена тільки за взаємною згодою сторін колективного договору у порядку, визначеному цим колективним договором.

Таке суперечливе правове регулювання одних і тих самих відносин в рамках одного закону порушує принцип юридичної визначеності. З цього приводу Конституційний Суд України розтлумачив, що «обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010)⁶⁹. Для цього принцип юридичної визначеності «вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності» (абзац шостий підпункту 2.1

68



69



⁶⁸ Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 4582-IX від 21.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4582-20#Text>

⁶⁹ Рішення Конституційного Суду України від 29.06.2010 № 17-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10#Text>

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017)⁷⁰.

Легітимність запроваджених законодавцем обмежень колективних трудових прав на період воєнного стану потребує правової оцінки крізь призму норм Конституції та міжнародних стандартів щодо фундаментальних трудових прав, як-от право на свободу об'єднання та колективні переговори.

Перше питання, яке слід дослідити, — чи можна вважати призупинення дії статті 44 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV щодо відрахування коштів на культурно-масову, фізкультурну і оздоровчу роботу втручанням у конституційне право на свободу об'єднання у громадські організації (стаття 36 Конституції України)?

Відповідно до статті 64 Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

На важливий критерій обмеження прав Конституційний Суд України звернув увагу у рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016: «...обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права»⁷¹.

⁷⁰ Рішення Конституційного Суду України від 20.12.2017 № 2-р/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17#Text>

⁷¹ Рішення Конституційного Суду України від 1.06.2016 № 2-рп/2016 (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16#Text>



Отже, з урахуванням правових позицій Конституційного Суду України, права, закріплені в статті 36 Конституції України, на період воєнного стану можуть бути обмежені. В одному зі своїх рішень Конституційний Суд зокрема виснував, що «будь-які обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі покладання на громадян додаткових обов'язків у зв'язку з реалізацією цього конституційного права, повинні встановлюватися законом (доступним, передбачуваним і сформульованим з достатньою точністю), переслідувати одну чи кілька легітимних цілей, а також повинні бути потрібними у демократичному суспільстві, тобто обумовленими «нагальною суспільною потребою», відповідати принципу пропорційності» (абзац шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 6 червня 2019 року № 3-р/2019)⁷².

Водночас у низці приписів Основного Закону України йдеться про «інтереси національної безпеки», «економічну безпеку», «громадський порядок» та інші явища, потреба захисту яких є правомірною (легітимною) метою застосування обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 15 червня 2022 року № 4-р(II)/2022)⁷³.

З огляду на зазначене, приписи частини другої статті 14 Закону № 2136-IX, якими на період дії воєнного стану призупиняється дія статті 44 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», що встановлює обов'язок роботодавців відраховувати кошти первинним профспілковим організаціям на культурно-масову, фізкультурну і оздоровчу роботу в розмірах, передбачених колективним договором та угодами, але не менше ніж 0,3 відсотка фонду оплати праці з віднесенням цих сум на валові витрати, а у бюджетній сфері — за рахунок виділення додаткових бюджетних асигнувань, може розглядатися як обмеження конституційного права на свободу об'єднання. Позатим,

72



73



⁷² Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 6.06.2019 № 3-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-19#Text>

⁷³ Рішення Конституційного Суду України від 15.06.2022 № 4-р(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-22#Text>

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

на нашу думку, таке обмеження не є надмірним і не нівелює сутності цього права. Воно встановлене законом в порядку, визначеному Конституцією України, тимчасово, на період надзвичайного правового режиму, в інтересах економічної безпеки держави.

Водночас призупинення частиною другою статті 14 Закону № 2136-IX «відповідних норм колективних договорів» викликає критичні зауваги.

Комітет експертів МОП з питань застосування конвенцій та рекомендацій (CEACR) висловлював низку занепокоєнь щодо імплементації Конвенції № 98 в Україні. Серед іншого, CEACR зазначав, що Закон № 2136-IX, який призупинив дію деяких положень колективних угод на період воєнного стану, був прийнятий без консультацій і обмежував права працівників у спосіб, неспівмірний з поставленими цілями⁷⁴.

Відповідно до статті 10 КЗпП України та статті 1 Закону України «Про колективні договори і угоди» від 10.12.1971 № 322-VIII (далі — Закон № 322-VIII) колективний договір укладається на основі законодавства, прийнятих сторонами зобов'язань з метою регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин.

Будь-який колективний договір — це домовленість його сторін, а отже, лише в їх компетенції може бути прийняття рішень щодо призупинення чи зупинення окремих положень договору, щодо яких сторони досягли згоди при його укладенні та взяли на себе відповідні зобов'язання. Так, стаття 14 Закону № 322-VIII визначає, що зміни і доповнення до колективного договору, угоди протягом строку їх дії можуть вноситися тільки за взаємною згодою сторін в порядку, визначеному колективним договором, угодою. Крім того, статтею 6 Закону № 322-VIII встановлюється заборона будь-якого втручання, яке може обмежити законні права працівників та їх представників або заборонити їх здійснення, з боку органів представницької і виконавчої

⁷⁴ Direct Request (CEACR) — adopted 2023, published 112nd ILC session (2024). Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98). Ukraine. NORMLEX. URL: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4379278,en:NO



влади та господарського управління, політичних партій, роботодавців при укладенні та виконанні колективних договорів, угод⁷⁵.

Відтак, призупинення державою в односторонньому порядку будь-яких положень колективних договорів можна розглядати як надмірне втручання держави у право працівників та роботодавців на ведення колективних переговорів та укладення колективних договорів, що є фундаментальним трудовим правом відповідно до міжнародних актів з прав людини, стандартів МОП та Ради Європи.

У практиці наглядових органів МОП, зокрема Комітету з питань свободи об'єднання (CFA), рішуче засуджується втручання законодавчих або адміністративних органів у колективно-договірне регулювання як таке, що суперечить принципу добровільних колективних переговорів. CFA наголошує на тому, що коли результат колективних переговорів обмежується або анулюється законом або рішенням адміністративних органів, трудові відносини дестабілізуються, а працівники втрачають довіру до своїх профспілкових організацій, особливо коли таке втручання передбачає обмеження заробітної плати. Таке втручання може набувати різних форм, як-от призупинення або відступ від колективних угод на підставі указу без згоди обох сторін; переривання угод, які вже були узгоджені; вимога перегляду вільно укладених колективних угод, які є чинними⁷⁶.

Згідно зі статтею 6§2 ЄСХ (переглянутої), ратифікованою Законом України від 14.09.2006 № 137-V⁷⁷, з метою забезпечення ефективного здійснення права на укладання колективних договорів Сторони зобов'язуються сприяти, коли це необхідно і доцільно, створенню механізму переговорів на добровільній основі між роботодавцями або організаціями роботодавців та організаціями

75



76



77



⁷⁵ Закон України «Про колективні договори і угоди» від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text>

⁷⁶ Gernigon B., Odero A., Guido H. ILO principles concerning collective bargaining. *International Labour Review*, 2000. Vol 139, No 1. URL: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/17160689.pdf>

⁷⁷ Закон України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14.09.2006 № 137-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16#Text>

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

працівників з метою регулювання умов праці за допомогою колективних договорів.

Європейський комітет соціальних прав (ЄКСП, Комітет) у своїх Висновках 2014 року щодо Іспанії розглядав питання про відступ роботодавцями на рівні компаній від галузевих колективних угод. У цих висновках легітимізація одностороннього відступу від вільно укладених колективних договорів Комітетом була визнана порушенням зобов'язання сприяти переговорним процедурам, відповідно, несумісною зі статтею 6 § 2 Хартії 1961 року в цьому питанні. Також у випадку Іспанії втручання держав було визнано непропорційним щодо мети, на яку посилався уряд для виправдання заходів жорсткої економії. Основним аргументом, який став вирішальним для оцінки невідповідності, був той факт, що це втручання було здійснено без попередніх консультацій із соціальними партнерами. Комітет дійшов висновку, що ситуація в Іспанії не відповідає статті 6 § 2 Хартії 1961 року на цій підставі, а також через те, що закон дозволяє роботодавцям в односторонньому порядку не застосовувати умови, узгоджені в колективних договорах⁷⁸.

У нещодавно оприлюднених Висновках ЄКСП 2025 щодо України⁷⁹ Комітет зазначає, що деякі держави-учасниці передбачають можливість відхилень від колективних угод вищого рівня за допомогою положень, які можна назвати положеннями про відмову, скрутне становище або відступлення. Комітет застосовує суворий контроль за такими положеннями на основі вимог, викладених у статті G Хартії. З принципової точки зору, Комітет вважає, що їх використання повинно бути чітко визначеним, добровільно погодженим, а основні права повинні завжди бути захищені. У будь-якому випадку відступи не повинні стати засобом систематичного послаблення захисту праці.

З огляду на зазначене вище, норма частини другої статті 14 Закону України № 2136-IX, якою в імперативному порядку держа-

⁷⁸ ECSR. Conclusions XX-3 2014 — Spain. URL: <https://hudoc.esc.coe.int/?i=XX-3/def/ESP/6/2/EN>

⁷⁹ ECSR. Conclusions 2025 — Ukraine. URL: <https://rm.coe.int/conclusions-2025-ukraine-en/48802a4e71>



вою призупиняються положення колективних договорів щодо обов'язку роботодавця здійснювати відрахування коштів на культурно-масову, фізкультурну і оздоровчу роботу, слід визнати такою, що не відповідає положенням статті 6 § 2 ЄСХ (переглянутої).

Окремої уваги потребує питання права на страйк, що, виходячи з правових актів МОП, є невід'ємною складовою колективних трудових прав на свободу об'єднання та колективні переговори, а також прямо закріплене у статті 6 § 4 ЄСХ.

Варто нагадати, що пряма заборона на проведення страйків в умовах воєнного стану закріплена у статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 12.05.2015, що відповідає статті 44 Конституції України, згідно з якою заборона страйку можлива лише на підставі закону.

Г. І. Чанишева звертає увагу на те, що оскільки обмеження трудових прав на період воєнного стану ґрунтуються на нормах статей 43–44 Конституції України, то йдеться не тільки про індивідуальні, а й про колективні трудові права, зокрема, проголошене статтею 44 право на страйк. У зв'язку з цим цілком зрозуміло, що в Законі № 2136-IX не згадується про право на страйк, оскільки у таких умовах реалізація цього права взагалі неможлива. Тобто, на відміну від інших трудових прав, в умовах воєнного стану має місце не обмеження, а повна заборона зазначеного права⁸⁰. При цьому, у частині другій статті 1 Закону № 2136-IX закріплено, що на період дії воєнного стану вводяться обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина відповідно до статей 43, 44 Конституції України. У зв'язку з цим, варто погодитися з думкою Г. І. Чанишевої щодо доцільності формулювання частини другої статті 1 Закону № 2136-IX у такій редакції: «...на період дії воєнного стану вводяться обмеження **та заборона** окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина...»⁸¹.

⁸⁰ Чанишева Г. Деякі аспекти реалізації колективних трудових прав в умовах воєнного стану // Особливості реалізації прав у сфері праці та соціального захисту в умовах воєнного стану : Матеріали Круглого столу (12 травня 2022 р.) / за заг. ред. д.ю.н., проф. П. Д. Пилипенка (голова), д.ю.н., проф. О. Г. Середи, д.ю.н., доц. Л. П. Амелічева (відпов. ред.). Львів, Харків, Вінниця. 2022. С. 19–23. С. 20.

⁸¹ Ibid.

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

Водночас не можемо не звернути увагу на позицію ЄКСП, який у своїх Висновках 2025 щодо України констатував, що ситуація в Україні не відповідає статті 6 § 4 Хартії, навіть з урахуванням можливості обмеження права на колективні дії відповідно до статті G⁸². Комітет зазначив, що Україна не зробила заяву відповідно до статті F Хартії (відступи у разі війни або надзвичайного стану). На думку ЄКСП, право на страйк може бути обмежене відповідно до статті G (обмеження, необхідні для захисту прав та інтересів інших осіб, для захисту суспільних інтересів, національної безпеки, громадського здоров'я або моралі), однак абсолютна заборона всіх страйків у всіх секторах, навіть тих, які не зазнали впливу військових дій, не може вважатися пропорційною.

З урахуванням наведених вище положень Конституції України та міжнародних стандартів, як підсумок зазначимо, що законодавство України, яким на період воєнного стану запроваджені обмеження колективних трудових прав в частині призупинення дії колективних договорів та абсолютної заборони права на страйк, є надмірним втручанням держави у право працівників та роботодавців на ведення колективних переговорів та укладення колективних договорів, непропорційним переслідуваній меті, а тому потребує перегляду.

Висновки

Аналіз міжнародно-правових стандартів та національного законодавства України свідчить про те, що трудові права, будучи складовою системи прав людини, можуть піддаватися обмеженням в умовах воєнного стану, однак такі обмеження мають суворо відповідати визначеним у міжнародному праві критеріям.

По-перше, міжнародні договори у сфері прав людини, зокрема Європейська конвенція з прав людини, Європейська соціальна хартія та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, допускають можливість відступу від зобов'язань у разі надзвичайних обставин, що загрожують життю нації. Водночас такі відступи є винятковими за своєю природою і можуть застосовуватися

⁸² ECSR. Conclusions 2025 — Ukraine. URL: <https://rm.coe.int/conclusions-2025-ukraine-en/48802a4e71>



лише за умови дотримання принципів законності, необхідності, пропорційності та тимчасовості. Особливістю Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права є відсутність прямого механізму відступу, що свідчить про більш жорсткий підхід до обмеження соціально-економічних прав, включаючи трудові.

По-друге, підхід міжнародних організацій, зокрема МОП, до питання обмеження трудових прав у кризових ситуаціях залишається недостатньо визначеним. Хоча Рекомендація МОП № 205 підкреслює ключову роль гідної праці для забезпечення стійкості та відновлення, вона не містить чітких критеріїв допустимості обмежень трудових прав у період збройного конфлікту. Водночас наглядові органи МОП послідовно наголошують на необхідності дотримання міжнародних трудових стандартів навіть у кризових умовах, що обмежує дискрецію держав щодо звуження таких прав.

По-третє, Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» запровадив суттєві обмеження як індивідуальних, так і колективних трудових прав. Такі обмеження загалом відповідають конституційній моделі, яка допускає звуження соціально-економічних прав у період воєнного стану. Водночас окремі положення цього Закону викликають обґрунтовані сумніви щодо їх відповідності принципу юридичної визначеності, зокрема через суперечливість регулювання зупинення дії колективних договорів та обмеження права на відпочинок.

По-четверте, практика застосування відповідних норм в Україні, включаючи судову практику, засвідчує переважання підходу, який надає пріоритет інтересам держави та роботодавця, що в окремих випадках призводить до істотного звуження змісту колективних трудових прав. Водночас подальші законодавчі зміни (зокрема у 2025 році) свідчать про поступове коригування цього підходу у напрямі відновлення балансу інтересів сторін соціального діалогу.

По-п'яте, ключовою умовою легітимності обмежень трудових прав у період воєнного стану є дотримання принципу пропорційності, який вимагає забезпечення розумного співвідношення між метою обмеження та засобами її досягнення, а також недопущення порушення сутності відповідного права. У цьому контексті

2.1 Трудові права як складова системи прав людини в умовах правового режиму воєнного стану в Україні

особливого значення набуває забезпечення соціального діалогу як механізму узгодження інтересів держави, роботодавців і працівників.

Отже, обмеження трудових прав в умовах воєнного стану є допустимим інструментом реагування держави на надзвичайні виклики, однак його застосування має здійснюватися у вузьких межах, визначених міжнародними стандартами прав людини, із забезпеченням правової визначеності, пропорційності та участі сторін соціального діалогу. Недотримання цих вимог створює ризики надмірного втручання у трудові права та підриву їх як складової системи прав людини.

Яна СІМУТІНА,

*доктор юридичних наук, професор, провідний науковий
співробітник відділу цивільно-правових наук Інституту держави
і права імені В. М. Корецького НАН України*

2.2 Захист права на соціальне забезпечення в умовах воєнного стану в Україні

Право на ефективний захист права на соціальне забезпечення закріплено у статті 8 Загальної декларації прав людини 1948 р. та статті 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. У Загальному коментарі № 19 до статті 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. (право на соціальне забезпечення) (2008 р.) Комітет по економічним, соціальним і культурним правам ООН наголосив на важливості забезпечення наявності належних засобів правового захисту та відповідальності за порушення соціальних прав у рамках національних правових систем. Держави зобов'язані забезпечити доступність засобів правового захисту, судового чи адміністративного характеру, для постраждалих осіб або груп. Такі засоби правового захисту повинні бути «доступними, прийнятними за ціною, своєчасними та ефективними». Будь-які особи та групи, право на соціальне забезпечення яких було порушено, повинні мати доступ до ефективних судових або інших відповідних засобів правового захисту як на національному, так і на міжнародному рівні. Усі жертви порушень права на соціальне забезпечення повинні мати право на належне відшкодування збитків, включаючи реституцію, компенсацію, сатисфакцію або гарантії недопущення повторення порушень. Національним уповноваженим, комісіям з прав людини та аналогічним національним правозахисним установам має бути дозволено розглядати питання порушення цього права. У межах наявних ресурсів повинна надаватися юридична допомога щодо використання засобів правового захисту⁸³.

Відповідно до частини першої статті 70 Конвенції МОП № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення 1952 р. кожна

⁸³ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant). 4 February 2008. E/C.12/GC/19. URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQdrCvvLm0yy7YCiVA9YY61Z8YHJWla0qOfZ9fbBAjHL%2Ft85RO2hJnLTuaYFs2cO6jfqPz9jzOmvcmMVZ5TrXkOB>

особа, яка звернулася із запитом на отримання допомоги, має право на апеляцію в разі відмови у наданні допомоги та право на оскарження стосовно якості або розміру допомоги. Рекомендацією МОП № 202 про мінімальні рівні соціального забезпечення 2012 р. визначено принцип ефективності і доступності процедур подання і розгляду скарг і апеляцій у галузі соціального забезпечення.

У Європі базовим документом у сфері захисту прав людини є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) від 4 листопада 1950 року. Конвенція закріплює низку прав і свобод, які держави-учасниці зобов'язуються гарантувати кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією. Вона стала подальшим кроком уперед у забезпеченні ефективного захисту прав людини. Права, закріплені в Конвенції та протоколах до неї, користуються широким захистом і, хоча вони за своєю суттю є громадянськими та політичними, «багато з них мають соціальні та економічні наслідки». Як Суд, так і Європейська Комісія з прав людини дійшли висновку, що не існує «чіткої межі», яка б розділяла сферу економічних і соціальних прав від кола дії Конвенції. Таким чином, Конвенція є «проникною» для соціальних прав, якщо її тлумачити динамічно та конструктивно.

Перш за все слід зазначити, що Суд діє у відповідь на індивідуальні заяви: «Конвенція покликана гарантувати не теоретичні або ілюзорні права, а практичні та ефективні права». Другим важливим аспектом є принцип «простору для дискреції» (*«margin of discretion»*), який піддається дуже широкому і гнучкому тлумаченню. Цей принцип ґрунтується на переконанні, що національні органи влади краще здатні оцінювати певні ситуації — насамперед їх економічні та соціальні аспекти. Тому державам дозволяється впроваджувати заходи на благо національної економіки, які можуть обмежувати гарантовані права, за умови, що не порушуються принципи законності, пропорційності та легітимності поставленої мети. Суд враховує економічні та соціальні умови в країні на момент виникнення спору під час оцінки того, чи було перевищено «простір дискреції» національними органами.

Ще один важливий аспект полягає в тому, що права на соціальне забезпечення за Конвенцією критично залежать як від

визнання процесуальних гарантій, так і від забезпечення матеріального захисту певних прав. Судова практика в цьому напрямку значно еволюціонувала. Крім того, деякі положення Європейської соціальної хартії знайшли відображення в рішеннях Суду, як у частині неприйнятності позовів, так і в ухвалях по суті⁸⁴.

Захист права людини на соціальне забезпечення гарантується також діяльністю органу конституційної юрисдикції, який у межах своїх повноважень здійснює конституційний контроль з метою гарантування дотримання та реалізації відповідних прав і свобод людини, а інститут конституційної скарги є важливим інструментом захисту соціальних прав.

Безальтернативним засобом захисту права на соціальне забезпечення залишається судовий захист. Однак ефективність судового захисту права на соціальне забезпечення досить низька, зважаючи на строки розгляду справ та проблеми з виконанням судових рішень.

Протягом 2024 року в судах відкрито 220,4 тис. проваджень, у яких відповідачем або третьою особою є орган Пенсійного фонду України, з них 208,3 тис. проваджень на суму 1 757,6 млн грн — за позовами щодо пенсійного забезпечення⁸⁵. Надзвичайно велика кількість судових справ свідчить про проблеми як з реалізацією права на пенсію, так і з механізмом оскарження рішення в межах адміністративної процедури. Закон України «Про адміністративну процедуру» закріплює презумпцію правомірності дій та вимог особи, згідно з якою не особа повинна доводити правомірність своєї позиції, а саме адміністративний орган повинен вжити заходів, щоб всебічно з'ясувати обставини справи⁸⁶.

В Україні існує довгострокова структурна проблема з виконанням судових рішень щодо пенсій та соціальних виплат, що

⁸⁴ Heredero G.A. Social security as a human right. The protection afforded by the European Convention on Human Rights. Social Policy Department, Directorate General of Social Cohesion Council of Europe. 2007. P. 5–7.

⁸⁵ Звіт Про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2024 році. URL: https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2025/05/Zvit_2024.pdf

⁸⁶ Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектів : Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін. ; за заг. ред. Тимошука В. П. Київ, 2023. С. 89.



2.2 Захист права на соціальне забезпечення в умовах воєнного стану в Україні

зумовлена фінансовою неспроможністю держави виконувати свої зобов'язання. За останні п'ять років кількість таких рішень зростає у понад 26 разів — до 758 тисяч рішень. Загальна сума боргу станом на 2025 рік майже 85 млрд грн⁸⁷.

Невиконання або надмірно тривале виконання національних судових рішень було підставою звернень до Європейського суду з прав людини та прийняття пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15 жовтня 2009 року. Суд зазначив, що з метою вирішення цієї проблеми необхідно без зволікань здійснити конкретні реформи в українському законодавстві та адміністративній практиці⁸⁸. У зв'язку з відсутністю результатів 12 жовтня 2017 року Суд ухвалив рішення у справі «Бурмич та інші проти України», що об'єднало понад 12 000 заявників. Суд вирішив вилучити заяви типу «Іванов» (12 143 справи) з реєстру справ Суду та постановив, що скарги, підняті в цих заявах, мають бути вирішені в рамках вжиття заходів загального характеру, що мають бути представлені владою на національному рівні, як того вимагає виконання пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», включаючи забезпечення належного та достатнього відшкодування за порушення Європейської конвенції з прав людини⁸⁹.

Системною проблемою державного рівня у контексті захисту права людини на соціальне забезпечення є відсутність дієвого механізму соціального діалогу у розробці законодавства щодо соціального страхування, а також одноосібна участь держави у визначенні соціальної політики. З 1 січня 2023 року було ліквідовано Фонд соціального страхування згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове

⁸⁷ Уряд визначив чіткий та прозорий підхід до виплат за судовими рішеннями для всіх пенсіонерів. Міністерство соціальної політики України. 17 липня 2025 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-vyznachyv-chitkyi-taprozoryi-pidkhd-do-vyplat-za-sudovymi-rishenniamy-dlia-vsikh-pensioneriv>

⁸⁸ Справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява № 40450/04) Європейський суд з прав людини, Міжнародні суди ; Рішення, Справа від 15.10.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479#Text

⁸⁹ Справа «Бурмич та інші проти України» (Заява № 46852/13 та інші) Європейський суд з прав людини, Міжнародні суди ; Рішення, Справа від 12.10.2017. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22item%20id%22%3A%22001-192193%22%7D>



державне соціальне страхування» та Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 21.09.2022 № 2620-IX. Принагідно відзначимо, що управління Фондом соціального страхування України здійснювалося на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців, до того ж саме правління затверджувало порядок призначення, перерахування та проведення страхових виплат Фонду соціального страхування України⁹⁰. Натомість Пенсійний фонд України, який традиційно був страховиком за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням, також став страховиком і за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності. При прийнятті Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. в ст. 59 передбачалося, що управління Пенсійним фондом здійснюється на основі паритетності представниками держави, застрахованих осіб і роботодавців, а також встановлювався п'ятирічний період для перетворення Пенсійного фонду України з центрального органу виконавчої влади у неприбуткову самоврядну організацію. Однак зазначені положення залишаються нереалізованими, Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що порушує принцип паритетності представників усіх суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального страхування в його управлінні. Зазначений принцип закріплений у Концепції соціального забезпечення населення України 1993 р. та Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Зауважимо, що серед основних міжнародно-правових принципів соціального страхування виділяють наступні: солідарності та субсидування (взаємодопомоги); рівності та недискримінації;



⁹⁰ Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV (в редакції від 02.04.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14/ed20220402#n60>

2.2 Захист права на соціальне забезпечення в умовах воєнного стану в Україні

обов'язковості соціального страхування працюючих відповідно до закону; взаємної відповідальності соціальних партнерів (соціальної відповідальності); демократичного управління, що передбачає участь соціальних партнерів в управлінні соціальним страхуванням; гарантованість соціально-страхового забезпечення державою.

Заразом системі соціального страхування були притаманні власні позасудові механізми захисту прав громадян. За захистом свого порушеного права у сфері соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та від нещасного випадку на виробництві, професійного захворювання застрахована особа могла звернутися до спеціальної комісії Фонду соціального страхування України з питань вирішення спорів⁹¹. Відповідно до постанови Фонду від 12.09.2017 р. № 45 «Про затвердження Положення про спеціальну комісію Фонду соціального страхування України з питань вирішення спорів», комісія Фонду була постійно діючим органом, до складу якого на громадських і паритетних засадах входили по три представники від держави, застрахованих осіб і страхувальників. На тих самих засадах при робочих органах виконавчої дирекції Фонду створювалися такі самі комісії із залученням представників місцевих органів виконавчої влади, застрахованих осіб і страхувальників (по два від кожної сторони). Основним завданням комісій було вирішення по суті спорів, що виникають із правовідносин, урегульованих Законом «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Спір між сторонами розглядався за письмовою заявою зацікавленої сторони. Рішення комісії визнавалося обов'язковим для виконання сторонами спору⁹².

Соціальний діалог є одним із головних стовпів Європейської соціальної моделі — об'єднувальної та захисної системи, в межах якої соціальна справедливість і ефективні економічні результати

⁹¹ Трунова Г. А. Захист прав громадян у сфері соціального страхування у позасудовому порядку. Правова держава. 2021. Вип. 32. С. 349–356. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2021_32_39

⁹² ФСС визначився з правилами роботи спеціальної комісії з питань вирішення спорів. URL: <https://uteka.ua/ua/publication/news-14-novosti-zakonodatelstva-1-fss-opredelilsya-spravilami-raboty-specialnoj-komissii-po-voprosam-razresheniya-sporov>



є сумісними цілями⁹³. Європейська соціальна модель, включаючи державу загального добробуту, а також участь соціальних партнерів у формуванні політики, сприяє зменшенню значної соціальної нерівності в суспільстві. Соціальний діалог надає працівникам можливість висловлювати свою позицію та дозволяє брати участь у прийнятті рішень на рівні підприємства, а також забезпечує участь як працівників, так і роботодавців у формуванні соціальної політики.

У Європі можна спостерігати низку прогресивних прикладів механізмів соціального діалогу, застосованих у сфері соціального забезпечення. В Австрії установи соціального забезпечення створені як публічні органи за принципом самоврядування. Органи прийняття рішень (адміністративні керівні органи) складаються з «представників страхувальників», головним завданням яких є відстоювання інтересів відповідних груп застрахованих осіб. Переважна більшість представників страхувальників обирається організаціями працівників та роботодавців. У Нідерландах соціальні партнери відіграють центральну роль у постійному обговоренні реформ пенсійної системи. Це пояснюється тим, що поряд із державою соціальні партнери беруть безпосередню участь у пенсійній системі, несучи відповідальність за управління пенсіями «другого рівня». У ширшому сенсі ця країна демонструє не лише давню корпоративістську традицію консенсусного соціального діалогу та спільного регулювання державою та соціальними партнерами, а й укладання соціальних пактів, що стосуються реформ у сфері встановлення заробітної плати, політики ринку праці та соціального забезпечення. У Португалії відповідні питання обговорюються на національному рівні у рамках Постійного комітету соціального діалогу та Національної ради з питань соціального забезпечення, у яких місця зарезервовані як для роботодавців, так і для основних організацій, що представляють застрахованих осіб. У Греції представники застрахованих осіб,



2.2 Захист права на соціальне забезпечення в умовах воєнного стану в Україні

роботодавців та пенсіонерів беруть участь у керівних радах органів соціального страхування⁹⁴.

З метою забезпечення відповідності організаційно-управлінських засад у сфері соціального страхування його фундаментальним принципам, а також у контексті євроінтеграції України, необхідно забезпечити управління системою соціального страхування на засадах трипартизму.

Водночас вітчизняна державна соціальна політика у питаннях реалізації права громадян на соціальний захист визначається крізь призму економії бюджетних коштів, всупереч положенням Основного Закону та страховим принципам функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування.

В академічних джерелах наголошується, що програми соціального захисту повинні включати доступні та ефективні механізми подання скарг, які гарантують анонімність, допускають як індивідуальні, так і колективні скарги, а також є належно забезпеченими ресурсами та культурно відповідними. Процедури розгляду скарг мають передбачати процес оскарження, який є незалежним, доступним, простим, справедливим і ефективним. До того ж, підхід до соціального захисту, заснований на правах людини, вимагає, щоб прозорість, підзвітність і доступність були невід'ємною частиною розробки політик та програм. Однак політики часто не враховують, чи програми соціального захисту сприяють чи перешкоджають реалізації прав людини, натомість зосереджуючись на таких питаннях, як ефективність витрат, розподільчі наслідки та стимули до праці⁹⁵.

Згідно з науковими джерелами, зарубіжний досвід системи оскарження у сфері соціального забезпечення свідчить про впровадження обов'язкових досудових процедур врегулювання

⁹⁴ Ghellab Y., Varela N., Woodall J. Social dialogue and social security governance: A topical ILO perspective. *International Social Security Review*. 2011. Volume 64. Issue 4. P. 48–50. URL: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_dialogue/%40dialogue/documents/publication/wcms_172208.pdf

⁹⁵ Sepulveda M., Nyst C. The Human Rights Approach to Social Protection. 2012. P. 13–16. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf>



соціальних спорів. Так, у Швейцарії, Італії, Франції, Іспанії та Нідерландах заявники зобов'язані спершу подати скаргу до органів соціального забезпечення, перш ніж оскаржувати те саме рішення в суді, адміністративна перевірка є обов'язковою умовою для подальшого судового розгляду. У Швейцарії, коли заявник бажає оскаржити адміністративне рішення щодо своїх соціальних виплат, він спершу повинен пройти внутрішню адміністративну процедуру, яка є безкоштовною, під час якої орган соціального забезпечення переглядає оскаржуване рішення. Якщо після завершення адміністративного перегляду заявник залишається незадоволений, він може ініціювати судовий розгляд у нижчій судовій інстанції, апеляцію необхідно подати протягом 30 днів з моменту повідомлення про адміністративне рішення.

У деяких країнах ширше коло осіб, ніж сам одержувач, може оскаржувати рішення щодо соціального забезпечення. Наприклад, у таких країнах, як Франція, Іспанія та Німеччина, певні треті особи (зокрема, близькі члени родини заявника, такі як подружжя або діти) можуть подати заяву на отримання соціальних виплат від імені свого подружжя чи батька/матері, які мають законне право на такі виплати.

Створення адміністративних органів, компетентних переглядати рішення органів соціального забезпечення, відображає прагнення держав уникати судових спорів. Призначення адміністративних органів як перших компетентних інстанцій є способом встановлення порогового механізму, який обмежує кількість справ, що потрапляють до судів, з метою зменшення їхнього навантаження. Насправді заявників заохочують ініціювати судовий розгляд лише як крайній захід. Таким чином, процедури адміністративних скарг можна розглядати як форму альтернативного вирішення спорів.

Заявники можуть подавати свої скарги до адміністративних органів, компетентних переглянути рішення, різними способами у різних країнах.

У деяких країнах, таких як Бельгія або Швейцарія, перегляд здійснюється тією ж адміністративною інстанцією, яка ухвалила первісне рішення. Орган повторно розглядає своє рішення, або підтверджуючи його, або змінюючи первісне рішення.

2.2 Захист права на соціальне забезпечення в умовах воєнного стану в Україні

Німецька система, натомість, застосовує так звану процедуру «*Abhilfgeprüfung*», за якою посадова особа, що ухвалила оскаржене рішення (*Ausgangsbehörde*), зобов'язана повторно розглянути своє рішення, перш ніж скарга буде передана на розгляд іншому органу (*Widerspruchsbehörde*).

Однією з головних переваг процедури адміністративної скарги є її безкоштовність. Подання скарги до компетентного адміністративного органу у більшості країн не потребує витрат. Це є ключовим аспектом доступу до правосуддя для фізичних осіб, особливо для отримувачів соціального забезпечення, які можуть стикатися з фінансовими труднощами і не мати можливості оплатити судові витрати⁹⁶.

Невід'ємною складовою ефективного захисту соціальних прав є інститут омбудсмена. Наразі в межах євроінтеграційних процесів спостерігається законодавча активність щодо вдосконалення правового регулювання цього інституту. Зокрема, на розгляді в парламенті перебуває проект Закону про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (реєстр. № 13181 від 17.04.2025), який, відповідно до пояснювальної записки, сприятиме підвищенню рівня захисту прав і свобод людини в Україні, посилить інституційну спроможність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у відповідності до Паризьких і Венеціанських принципів, передових практик НІПЛ, а також наблизить національне законодавство до вимог Директиви Ради (ЄС) 2024/1499 від 7 травня 2024 р. та Директиви Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2024/1500 від 14 травня 2024 р.⁹⁷.

Розглядаючи питання захисту права на соціальне забезпечення, необхідно звернути увагу і на питання розширення приватно-правових засад у правовому регулюванні права на соціальний

⁹⁶ Michoud A. The complaint and appeal mechanisms for social security claims in the contracting states of the European Code of Social Security : a comparative overview. In: Le droit comparé et le droit suisse. Rashid Bahar et Thomas Kadner Graziano (Ed.). Genève : Schulthess éditions romandes, 2018. p. 65–85. (Programme doctoral romand de droit). URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:148576>

⁹⁷ Пояснювальна записка до проекту Закону про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Реєстр. номер 13181 від 17.04.2025. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/50c44619-50f3-4b80-bcc2-456abdc11e5a>



захист. Розвиток соціальних послуг, децентралізація соціального забезпечення, вирішення проблеми довгострокового догляду та деінституалізація вимагають розгляду питання захисту соціальних прав у новітній парадигмі. Актуалізується питання розгляду справ в порядку цивільного судочинства, а також розвиток альтернативних процедур вирішення спорів.

У вітчизняних наукових джерелах до альтернативних способів вирішення спорів у сфері соціального забезпечення віднесено: запровадження інституту медіації в Україні; надання повноважень третейським судам розглядати окремі малозначні спори з соціального забезпечення⁹⁸.

Таким чином, в умовах воєнного стану, швидких соціальних змін, інтенсифікації соціальних ризиків та відсутності достатніх фінансових ресурсів держави актуалізується питання щодо розробки нових підходів у захисті права на соціальне забезпечення, заснованому на людиноцентричному підході. Нормативне закріплення адміністративної процедури формує належний інституційно-правовий фундамент та відкриває довгоочікувані перспективи для забезпечення ефективної реалізації й належного захисту права на соціальне забезпечення. Такий підхід ґрунтується на пріоритеті прав і свобод людини та відповідає міжнародно-правовим стандартам.

Відсутність статистичної інформації про результати оскарження рішень Пенсійного фонду України свідчить про брак прозорості правових положень соціального забезпечення в Україні, що потребує якнайшвидшого усунення. У даному випадку йдеться про проблему відсутності моніторингу правозастосування у сфері соціального забезпечення, який у механізмі реалізації права на соціальне забезпечення сприятиме вдосконаленню правових норм.

Дефіцит участі соціальних партнерів в управлінні загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням підриває ефективність соціальної політики держави та обмежує доступ

⁹⁸ Веннікова В. В. Особливості вирішення спорів у сфері соціального забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 — Трудове право; право соціального забезпечення. Харків, 2020. С. 13.

2.2 Захист права на соціальне забезпечення в умовах воєнного стану в Україні

застрахованих осіб до дієвих механізмів захисту права на соціальне забезпечення, які могли б функціонувати на рівні фондів соціального страхування за участю соціальних партнерів.

Розширення приватноправових засад у правовому регулюванні права на соціальний захист, деінституціалізація у сфері соціальних послуг та необхідність комплексного унормування потреб у довгостроковому догляді як масштабованому соціальному ризику вимагають впровадження альтернативних процедур вирішення спорів у сфері соціального захисту — зокрема інституту медіації.

*Галина ТРУНОВА,
кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий
співробітник відділу цивільно-правових наук
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
НАН України*

Розділ 3.

Екологічні права людини і громадянина та їх забезпечення в умовах воєнного стану в Україні

3.1 Формування сучасної моделі забезпечення екологічних прав людини і громадянина в умовах воєнного стану

Збройна агресія проти України та функціонування правового режиму воєнного стану зумовили системну трансформацію механізмів реалізації прав людини, включно з екологічними та іншими довікільевими правами. Якщо у довоєнний період домінувала логіка сталого розвитку, то в умовах війни пріоритет набуває забезпечення екологічної безпеки як базової умови виживання суспільства.

Це спричиняє не лише обмеження окремих прав, але й зміну самої моделі їх реалізації: від процедурно орієнтованої до ризик-орієнтованої та безпеково інтегрованої. Відповідно постає потреба переосмислення класичних підходів до екологічних прав та їх місця у ширшій системі довікільєвих прав.

Метою цього розділу дослідження є комплексний аналіз трансформації механізму реалізації екологічних прав в умовах воєнного стану та обґрунтування концепції розширеної парадигми їх реалізації.

Екологічні права в системі прав людини і громадянина

Екологічні права людини і громадянина є однією з ключових складових сучасної системи прав людини, що відображає усвідомлення взаємозалежності між станом довкілля та можливістю реалізації інших фундаментальних прав і свобод.

У сучасній правовій доктрині екологічні права розглядаються як система юридично гарантованих можливостей особи,

3.1 Формування сучасної моделі забезпечення екологічних прав людини і громадянина в умовах воєнного стану

спрямованих на забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля.

Екологічні права людини в міжнародній та зарубіжній правовій науці традиційно відносять до системи прав людини третього покоління⁹⁹, що формувалися як відповідь на глобальні виклики науково-технічного розвитку, індустріалізації та зростання антропогенного навантаження на довкілля. На відміну від класичних соціально-економічних, громадянських і політичних прав, екологічні права мають колективний, солідарний характер і спрямовані на забезпечення загального блага, зокрема збереження безпечного для життя і здоров'я довкілля як умови існування нинішніх і майбутніх поколінь¹⁰⁰.

Специфікою екологічних прав є їх тісний зв'язок із фактичними умовами функціонування держави та суспільства. Реалізація таких прав неможлива без належного рівня соціально-економічної стабільності, ефективного публічного управління та передбачуваності політико-правового середовища. Забезпечення цієї категорії прав потребує наявності дієвих інституцій, стабільних процедур і ресурсного забезпечення, що об'єктивно ускладнюється в умовах криз.

У цьому контексті екологічні права виявляються особливо вразливими до негативного впливу нестабільності. Соціально-економічні потрясіння, політичні кризи, надзвичайні ситуації або збройні конфлікти призводять до зміщення пріоритетів державної політики у бік забезпечення безпеки та виживання, що нерідко відсуває питання охорони довкілля і захисту екологічних прав на другий план. Водночас така ситуація не свідчить про втрату екологічними правами свого правового значення, а лише підкреслює їхню залежність від загального рівня стабільності правопорядку.

⁹⁹ Spasimir Domaradzki, Margaryta Khvostova, David Pupovac. Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse. URL: https://www.researchgate.net/publication/335670633_Karel_Vasak's_Generations_of_Rights_and_the_Contemporary_Human_Rights_Discourse

¹⁰⁰ Donnelly, Jack. Universal Human Rights in Theory and Practice, 3-rd edition. Cornell University Press, Ithaca and London, 1989. URL: <https://www.cornellpress.cornell.edu/book/9780801477706/universal-human-rights-in-theory-and-practice/#bookTabs=1>



Таким чином, належність екологічних прав до прав людини третього покоління зумовлює їх підвищену чутливість до змін соціально-економічних і політико-правових умов. Саме ця обставина пояснює, чому в кризових ситуаціях питання гарантування та реалізації екологічних прав набуває особливого значення і потребує спеціальних правових механізмів, здатних забезпечити їх реальність навіть за умов обмежених ресурсів і підвищених ризиків.

Ще одним важливим аспектом з'ясування місця екологічних прав у загальній системі суб'єктивних прав є підхід до цих суб'єктивних прав як до складової інтегративної категорії довіклєвих прав, пов'язаних з природними умовами існування людини¹⁰¹. В такому контексті до довіклєвих прав слід також відносити право на землю та інші природні ресурси, право на належні кліматичні умови, на продовольчу безпеку. Деякі з цих прав будуть розглянуті в наступних частинах цієї Наукової записки. Такий розширений підхід відображає міжгалузеві зв'язки довіклєвого права з аграрним, земельним, енергетичним, містобудівним та іншими галузями.

Розглядаючи процес формування та правового закріплення екологічних прав особи, відзначимо, що на міжнародному рівні ці права вперше отримали закріплення в актах «м'якого» права, а саме в низці декларацій. Так, Стокгольмська декларація ООН 1972 р. з питань навколишнього середовища закріпила 26 ключових принципів збереження довкілля, що оточує людину, першим з яких є основне право людини на свободу, рівність і сприятливі умови життя в довкіллі, якість якого дозволяє вести гідне та процвітаюче життя¹⁰². Подальший розвиток ці положення отримали у Декларації Ріо-де-Жанейро з довкілля та

¹⁰¹ Малишева Н. Р. Від екологічного до довіклєвого права: мовна корекція чи зміна правової парадигми? / Довіклєве законодавство України та захист екологічних прав громадян в умовах євроінтеграції : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 21 листопада 2025 р.) / Ред. колегія : Н. Р. Малишева, З. В. Яремак, Л. Р. Данилюк. Івано-Франківськ : Голіней О. В., 2025. 277 с. С. 67–71.

¹⁰² Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment. Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm, 5–16 June 1972. UN New York, 1973. URL: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>

3.1 Формування сучасної моделі забезпечення екологічних прав людини і громадянина в умовах воєнного стану

розвитку 1992 р., яка сформулювала, зокрема, принцип участі громадськості, доступу до інформації та відповідальності держав. Низка подальших актів «м'якого» права підкріпили ці принципи.

Важливим етапом в міжнародно-правовому регулюванні екологічних прав особи стала Орхуська конвенція 1998 року, яка закріпила процедурні екологічні права, визначивши їх як інструменти забезпечення екологічної демократії, а саме права: на доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. В цьому міжнародному договорі було поєднано матеріальні та процедурні елементи забезпечення екологічних прав особи.

В Україні екологічні права отримали законодавче закріплення ще в 1991 р. у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», розділ II якого визначає систему екологічних прав громадян. Частина цих прав отримала конституційний рівень в 1996 р., з прийняттям Конституції України, ст. 50 якої гарантує кожному право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, а також право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Ці конституційні положення формують основу регулювання екологічних прав у національній правовій системі, яка в цілому відповідає міжнародній та європейській.

Європейська модель формування та реалізації екологічних прав та її застосовність до українських реалій

Зазначимо, що чинна європейська модель екологічних прав особи сформувалася як результат тривалого розвитку міжнародного та регіонального права, а також практики європейських інституцій. Вона ґрунтується на класичній континентальній теорії права. Ця модель (назвемо її традиційною) носить лінійно-стадійний характер і зосереджується насамперед на формальній чинності та процедурній коректності. Втім уже в другій половині

XX ст.¹⁰³, а особливо на початку XXI ст.¹⁰⁴ у західноєвропейській юриспруденції спостерігається зсув акценту від нормативної валідності правового регулювання до *соціальної ефективності права*, що супроводжується розмежуванням традиційної (формальної) і реальної правореалізації. Якщо для першої достатнім є наявність відповідних норм, створення забезпечувальних інституцій і регламентація процедур, то реальна правореалізація насамперед орієнтована на досягнення мети правового регулювання, тобто на функціональну ефективність, насамперед соціальну дієвість. У доктрині ЄС основними рисами відповідної моделі визнаються: багаторівневість (тобто охопленість регулюванням рівнів від наднаціонального (європейського) — через національний та регіональний — аж до локального), процедурна забезпеченість, постійний моніторинг та оцінка впливу (за участю не лише державних, а й громадських суб'єктів)¹⁰⁵. Процедурна забезпеченість екологічних прав досягається не лише через матеріальні гарантії, а передусім через належним чином організовані процедури участі, доступу до інформації та юрисдикційного захисту. Концептуальним підґрунтям цієї моделі є ідея екологічної демократії, що передбачає активну участь громадськості у формуванні та реалізації екологічної політики, відкритість інформації та підзвітність органів публічної влади. Цілісна система гарантій при цьому забезпечує реалізацію екологічних прав незалежно від рівня економічного розвитку держави. Важливу роль в європейській системі забезпечення екологічних прав відіграє інституційна система, яка включає не лише суди, а й адміністративні органи, спеціалізовані органи екологічного контролю, а також механізми громадського контролю.

¹⁰³ *The Concept of Law*. By H. L. A. Hart. Oxford : Oxford University Press, 1961. 263 p.

¹⁰⁴ *The effectiveness of Environmental Law*. Edited by Sandrine Maljean-Dubois. Cambridge — Antwerp — Portland : Intersentia. 2017. 348 p. ; Steve Pye, Ian Skinner, Nils Meyer-Ohlendorf, Anna Leipprand, Karen Lucas, Roger Salmons. Addressing the social dimensions of environmental policy. European Commission. URL: SFISD stude_final.pdf

¹⁰⁵ Gerda Falkner, Olivier Threieb. Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States. *JCMS*. 2008 Volume 46. Number 2. pp. 293–313. URL: <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsUL/UL2009/Conant/ConantReading2.pdf>



3.1 Формування сучасної моделі забезпечення екологічних прав людини і громадянина в умовах воєнного стану

Суттєвою рисою європейської моделі є орієнтація на фактичну реалізацію прав (*implementation*), а не лише їх формальне закріплення. У цьому контексті формується проблема так званого «*implementation gap*» — розриву між нормами права та їх практичним застосуванням¹⁰⁶. Європейська модель спрямована на мінімізацію цього розриву шляхом створення процедурних гарантій та механізмів контролю. Ця модель сприяє формуванню довіри до публічної влади та підвищенню якості управлінських рішень. Особливо показово, що проблема ефективності стає центральною саме в довіллевому праві ЄС, зокрема при оцінці ефективності реалізації екологічних прав особи. Можна навіть стверджувати, що довіллове право найчастіше виступає своєрідною «лабораторією» оцінки теорії ефективності правореалізації в межах ЄС. При цьому в більшості досліджень відповідної проблематики робиться висновок: навіть за наявності розвиненої нормативної бази ЄС, реалізація норм щодо суб'єктивних екологічних прав часто стикається з системними труднощами, пов'язаними з високою нормативною складністю і розгалуженістю вимог довіллевого права, транснаціональністю екологічних ризиків, значною залежністю правореалізації від наявності адміністративної спроможності держав-членів, необхідністю врахування кумулятивних і довгострокових ефектів, а також балансу публічних та приватних інтересів, критичною залежністю правореалізації від процедур участі громадськості та від постійного моніторингу довілля та оцінки впливу на нього. В цьому зв'язку особлива увага в європейському довіллевому праві акцентується на важливості реалізації таких актів ЄС, як Директива про оцінку впливу на довілля 2011/92/EU (зі змінами, внесеними Директивою 2014/52/EU)¹⁰⁷, Директива про стратегічну

¹⁰⁶ Jürgen Habermas. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy Jürgen Habermas, translated by William Rehg. Second printing, 1996. 632 p. URL: <https://teddykw2.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/07/jc3bcrger-habermas-between-facts-and-norms.pdf>

¹⁰⁷ Директива Європейського Парламенту і Ради 2011/92/ЄС від 13 грудня 2011 року про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проєктів на довілля (кодифікація). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_022-11#Text



екологічну оцінку 2001/42/EU¹⁰⁸, Водна рамкова директива 2000/60/EU¹⁰⁹ та деяких інших.

Головним дороговказом впровадження європейської моделі екологічних прав особи є орієнтованість на чинники сталого розвитку, що забезпечують баланс між економічними, соціальними та екологічними інтересами суспільства.

Саме на впровадження такої моделі була зорієнтована система довікільевого права України в довоєнний період. Екологічні права, особливо такі, як доступ до екологічної інформації, громадська участь у прийнятті екологічно важливих рішень, доступ до правосуддя послідовно розвивались в нашій державі. Екологічно активна громадськість стала повноцінним суб'єктом формування екологічної політики держави — через дорадчі ради, експертні органи, комітети з оцінки впливу на довкілля, громадські слухання, електронні консультації тощо. Серед громадських організацій, зареєстрованих в Україні, організації екологічного профілю ставали найбільш потужними як за кількістю, так і за можливостями впливу на здійснення державної політики. До прикладу, в результаті кількох громадських слухань, обговорень та судових звернень громадськості було зупинено будівництво каскаду малих ГЕС на р. Дністер (2015-2019)¹¹⁰. Відсутність адекватного інформування на етапі громадських обговорень призвело до зупинення реалізації проекту будівництва заводу з переробки небезпечних відходів «Мегатекс» у Сумах (2020)¹¹¹. А в результаті звернення до суду громадської організації «Екодія» з позовом проти Мінекології було виграно справу щодо доступу до екологічної інформації (2017)¹¹². Чималий досвід захисту прав

108



109



110



111



112



¹⁰⁸ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. URL: <https://compass27.info/dyrektyva-2001-42-yec-pro-ocinku-vplyvu-okremykh-planiv-ta-program-na-navkolyshnye-seredovyshe/>

¹⁰⁹ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj/eng>

¹¹⁰ WWF-Україна. URL: <https://wwf.ua>

¹¹¹ GreenPost. URL: <https://greenpost.ua>

¹¹² Екодія. URL: <https://ecoaction.org.ua>

3.1 Формування сучасної моделі забезпечення екологічних прав людини і громадянина в умовах воєнного стану

громадськості на участь у прийнятті екологічно важливих рішень, в т. ч. шляхом судового захисту, накопичено громадською організацією «Екологія. Право. Людина»¹¹³.

Водночас в умовах повномасштабної війни, що п'ятий рік триває в Україні, прийшло усвідомлення обмеженої застосовності усталеної європейської моделі екологічних прав. Адже ефективність моделі залежить від низки передумов: стабільності правопорядку в суспільстві; інституційної спроможності держави; доступності екологічної інформації; можливості безпечної участі громадськості в прийнятті управлінських та господарських рішень. За відсутності цих умов, модель втрачає свою ефективність і потребує корекції¹¹⁴.

Вплив воєнного стану на механізм реалізації екологічних прав

Повномасштабна збройна агресія РФ проти України не лише радикально змінила політико-правові реалії держави, а й поставила під сумнів усталені підходи до розуміння екологічних прав людини. Якщо в умовах мирного часу вони традиційно розглядалися переважно крізь призму охорони довкілля та раціонального природокористування на засадах сталого розвитку, то війна висунула на перший план інший вимір — **вимір безпеки людини у довкіллі**¹¹⁵. Війна створила принципово новий тип екологічних ризиків, які за своїм характером відрізняються від традиційних антропогенних загроз мирного часу. Серед них: руйнування промислових і енергетичних об'єктів; масові викиди небезпечних речовин; масштабне забруднення водних ресурсів; знищення лісових екосистем; мінування територій; радіаційні та хімічні ризики.

¹¹³ Екологія. Право. Людина. URL: <https://epl.org.ua/lyudyna/>

¹¹⁴ Малишева Н. Р. Участь громадськості в прийнятті екологічно важливих рішень в умовах воєнного стану в Україні / Правові аспекти агроєкологічного розвитку України: тези доповідей учасників Міжнародної науково-практичної онлайн/офлайн конференції, присвяченої 100-річчю від народження академіка В. З. Янчука (м. Київ, 23 травня 2025 р.). Київ: НУБіП України, 2025. 272 с. С. 20–24.

¹¹⁵ Наталія Малишева. Багатовимірні виклики і загрози: випробування та стимул для довкіллевої правотворчості в Україні. *Право України*: 2025. № 8. С. 12–27.



Як підкреслюється у звітах Програми ООН з довкілля (UNEP), воєнні дії створюють «довготривалу екологічну спадщину», наслідки якої можуть тривати десятиліттями¹¹⁶. В умовах російської агресії проти України формується новий для правової системи України феномен — воєнно-екологічна шкода, яка має кумулятивний, відкладений та міжпоколінний характер. Її масштаби ставлять під загрозу саме фундаментальне право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, гарантоване статтею 50 Конституції України. В основі цього феномену лежить концептуальний взаємозв'язок між безпекою та екологічними правами, що характеризується подвійною залежністю. З одного боку, безпека держави є умовою збереження довкілля: без припинення воєнних дій, без відновлення територіальної цілісності неможливе ані збереження природи та її ресурсів, ані їх належна охорона. З іншого боку, стан довкілля виступає одним з ключових факторів національної безпеки, адже знищене / пошкоджене довкілля породжує гуманітарні кризи, міграційні процеси, соціальну нестабільність, що безпосередньо впливає на безпекову ситуацію¹¹⁷.

Відповідний взаємозв'язок відображений і в міжнародних документах. Зокрема, у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 47/37 «Охорона довкілля під час збройного конфлікту» (1993)¹¹⁸ наголошується, що руйнування довкілля під час війни створює загрози глобальній безпеці та правам людини.

Європейський суд з прав людини у низці рішень також підкреслює, що серйозна деградація довкілля може розглядатися

116¹



¹¹⁶ UNEP. Protecting the environment during armed conflict: an inventory and analysis of international law, 2009. URL: <https://www.unep.org/resources/report/protecting-environment-during-armed-conflict-inventory-and-analysis-international> ; UNEP. The Environmental Impact of the Conflict in Ukraine: A Preliminary Review, 14.10. 2022. URL: <https://www.unep.org/resources/report/environmental-impact-conflict-ukraine-preliminary-review>

116²



¹¹⁷ Детальніше див: Малишева Н. Р. Взаємозв'язок безпекових і довкіллевих чинників для забезпечення екологічних прав особи в умовах воєнного стану / Актуальні проблеми захисту прав людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні: матеріали Всеукраїнської наукової конференції (Київ, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 17 березня 2026 р. (Вихід очікується).

118



¹¹⁸ UN GA. A/RES/47/37. 9 February 1993. Prot ection of the environment in times of armed conflict. URL: <https://docs.un.org/en/a/res/47/37>

3.1 Формування сучасної моделі забезпечення екологічних прав людини і громадянина в умовах воєнного стану

як порушення базових прав людини — права на життя і повагу до приватного життя (справи *Lopez Ostra v. Spain*¹¹⁹, *Öneryildiz v. Turkey*¹²⁰ та ін.).

Отже, у воєнний період екологічні права фактично трансформуються у права безпекового характеру, а їх забезпечення стає частиною загальної системи захисту людини від воєнних загроз. Україна вимушена щоденно вирішувати проблему узгодження екологічних інтересів з безпековими чинниками. Насамперед змінюється зміст «традиційних» екологічних прав, включно з конституційними.

Так, основне екологічне право особи — на безпечне для життя і здоров'я довкілля набуває екзистенційного характеру: йдеться вже не про комфортні умови проживання, що виходять з санітарно-гігієнічних критеріїв сприятливості, а про елементарне виживання.

Право громадян на екологічну інформацію також змінює вектори, оскільки в умовах воєнного стану стикається з обмеженнями, пов'язаними з режимом державної таємниці, але водночас стає критично важливим для захисту населення¹²¹.

Право на участь у прийнятті екологічно важливих рішень звужується процедурно. Це відбувається на тлі спрощення доступу до природних ресурсів у господарських цілях, що несе загрозу їх нераціонального використання. Законодавчими змінами вводяться, наприклад, спрощені процедури видобутку корисних копалин або вирубки лісу для воєнних потреб, хоча й встановлюються застереження, що це має відбуватися із забезпеченням мінімального впливу на довкілля. Так, після введення в Україні воєнного стану було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля

¹¹⁹ *European Court of Human Rights. Case of Lopez Ostra v. Spain (Application no. 16798/90). Judgment 09 December 1994. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-57905%22%7D>*

¹²⁰ *European Court of Human Rights. Case of Öneryildiz v. Turkey (Application no. 48939/99). Judgment 30 November 2004. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-67614%22%7D>*

¹²¹ Малишева Н. Р. Доступ до екологічної інформації в умовах воєнного стану: межі обмеження та нормативні вимоги прозорості. *Права людини в умовах воєнного стану: прикладний аспект* : зб. матеріалів І Всеукр. наук.-практ. онлайн конф., м. Київ, 12 груд. 2025 р. / за заг. ред. Т. В. Марени. Київ : МДУ, 2025. 201 с. С. 186–188.



та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану». Цей закон, зокрема, передбачив певне спрощення дозвільних процедур і скасування правових бар'єрів для видобутку стратегічної сировини. В цих умовах усталені механізми громадської участі в довкіллевій сфері мінімізуються, діють частково або повністю блокуються. Через необхідність швидкого реагування на нагальні потреби (будівництво захисних споруд, перепрофілювання виробництв) процедури оцінки впливу на довкілля (ОВД)¹²² та стратегічної екологічної оцінки (СЕО)¹²³ призупиняються або проводяться формально. І це також стимулюється законодавчо. Так, Законом України від 12.05.2022 № 2254-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» було передбачено скасування СЕО програм відновлення, зокрема програм відновлення областей та територій територіальних громад¹²⁴, незважаючи на потужний опір громадських екологічних організацій¹²⁵. Ще більш тривожним є те, що формально не скасовані, але фактично перестали проводитись громадські обговорення господарських проєктів, які підлягають ОВД. Багато екологічно важливих проєктів (наприклад, у сфері енергетики, відновлення інфраструктури) ухвалюються без належних публічних консультацій з громадськістю, або з обмеженим залученням громадськості через онлайн-формати. І аргументація таких змін є цілком ґрунтовною: неможливість фізичного проведення слухань через бойові дії або окупацію територій; небезпека масових зібрань; життєво необхідна пріоритетність оперативних рішень без довготривалих процедур. Як результат — обмеження встановлених законодавством екологічних прав громадян.

122



123



124



125



¹²² Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

¹²³ Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 березня 2018 року № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>

¹²⁴ Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності. Закон України від 12.05.2022 № 2254-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text>

¹²⁵ Закликаємо Президента Зеленського не підписувати законопроект 7282. URL: <https://ecoaction.org.ua/no-7282.html>

3.1 Формування сучасної моделі забезпечення екологічних прав людини і громадянина в умовах воєнного стану

Новий вимір отримує *право на відшкодування шкоди, заподіяної життю і здоров'ю внаслідок впливу на довкілля*. В умовах масштабних бойових дій, мінування територій, пожеж, техногенних аварій і знищення екосистем традиційні методи обліку втрат виявилися недостатніми або навіть неможливими через обмежений доступ до місць подій, ризики для персоналу та руйнування систем спостереження. Відсутність систематизованих, достовірно підтверджених і юридично значимих даних про ці наслідки унеможливило ефективне притягнення держави-агресорки до відповідальності та належне відшкодування екологічних збитків. Саме тому ключовим завданням стало створення правового механізму, здатного забезпечити достовірну, доказову та верифіковану фіксацію фактів екологічних порушень із застосуванням сучасних технологій. Правові засади для встановлення фактів заподіяння шкоди, визначення її розміру, збору доказів та підготовки матеріалів для відшкодування шкоди було започатковано постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації»¹²⁶. На базі цього Порядку було розроблено низку методик визначення розміру шкоди, завданої різним елементам довкілля (земельному фонду, надрам, лісовому фонду, територіям та об'єктам природно-заповідного фонду, водним ресурсам, природному середовищу в межах територіального моря, виключної морської економічної зони та внутрішніх вод України в Азовському та Чорному морях) внаслідок збройної агресії. Ці методики покладено в основу обрахунку компенсації воєнно-екологічних збитків.

Слід зазначити, що в умовах тривалих бойових дій на території України не тільки зазнають корекції механізми реалізації «традиційних» екологічних прав, але й формуються принципово нові права, які ще не отримали, але потребують належного правового закріплення, а саме: право на захист від воєнно-екологічних ризиків; право на безпечне повернення на деокуповані території; право на екологічне відновлення і рекультивацію території життєдіяльності та інші.

¹²⁶ Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2022 р. № 951). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#n10>



Недостатність традиційних механізмів охорони екологічних прав людини і громадянина в умовах війни визнається і в національних стратегічних документах, зокрема в Плані відновлення України (2022)¹²⁷, численних аналітичних матеріалах колишнього Міндовкілля та Офісу Генерального прокурора щодо фіксації екологічних злочинів.

Звісно, таке становище викликає до життя потребу в розвитку низки практичних правотворчих і правореалізаційних механізмів. Йдеться про подальше вдосконалення процедур документування воєнної екологічної шкоди, які б визнавались не лише національними, а й міжнародними юрисдикційними інстанціями. Необхідно посилювати та розвивати безпечні форми інтегрованого моніторингу довкілля в умовах бойових дій. Конче важливим є забезпечення міжвідомчої координації безпекових та довкіллевих органів. Україні слід також всебічно підтримувати розвиток міжнародних механізмів відповідальності за злочини проти довкілля, насамперед сприяти просуванню позитивних тенденцій у міжнародній дискусії щодо визнання екоциду п'ятим міжнародним злочиним за Римським статутом Міжнародного кримінального суду КС¹²⁸.

Обмеженість європейської моделі екологічних прав особи для умов воєнного стану і необхідність формування її розширеної парадигми

Європейська модель екологічних прав особи є ефективною, як доведено, якщо держава має повний контроль над своєю територією, всі адміністративні процедури працюють в нормальному режимі, суб'єкти господарювання діють у межах передбачуваного правового поля, а шкода довкіллю має регуляторний, а не катастрофічний характер. Ні в якому разі не заперечуючи європейську модель, зазначимо, що для сьогоденної України вона є концептуально обмеженою. Тому актуальним стає розширення

127



¹²⁷ План відновлення України. Візія відновлення України: «Сильна європейська країна — магніт для іноземних інвестицій». URL: <https://recovery.gov.ua>

128



¹²⁸ Stop Ecocide Foundation. Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide. June 2021: historic moment as Independent Expert Panel launches definition of ecocide. URL: <https://www.stopecocide.earth/legal-definition>

3.1 Формування сучасної моделі забезпечення екологічних прав людини і громадянина в умовах воєнного стану

її меж. Спонукальними мотивами такого розширення є: функціонування вітчизняної моделі в умовах ризику, невизначеності та інституційної нестабільності; необхідність врахування системної деградації екосистем внаслідок воєнних дій, а тому обмеженість орієнтації виключно на превенцію та сталий розвиток (управління сталістю: *sustainability governance*¹²⁹) з включенням у відповідний контекст безпекового і реконструкційного вимірів (управління ризиками, відновлення і реконструкція: *governance of risk, recovery and redevelopment*¹³⁰). Важливо, щоб екологічні права особи в екстремальних умовах, попри необхідні обмеження, не зникли, а лише зазнавали трансформації. Слід стимулювати і розвивати в правовому порядку альтернативні форми громадського екологічного контролю, такі як цифровий екологічний моніторинг; використання соціальних мереж; волонтерська діяльність; громадська участь у документуванні екологічних правопорушень. Необхідно нормативно визначити виключний перелік підстав обмеження доступу до екологічної інформації з урахуванням рекомендацій міжнародних організацій, зокрема Європейської економічної комісії. Цей перелік повинен носити виключний характер і має формуватись на тлі презумпції відкритості екологічної інформації, закріпленої Орхуською конвенцією.

Доступ до екологічної інформації мають забезпечувати цифрові платформи відкритих даних, насамперед на основі онлайн-системи з інформацією про стан довкілля для громадськості та цифровими послугами для бізнесу — Єдиної екологічної платформи «ЕкоСистема»¹³¹.

Контроль за дотриманням екологічних прав під час воєнного стану, реагування на безпідставне засекречення екологічної інформації

¹²⁹ HFS Horizons Sustainability Services 2024 report. URL: <https://www.ibm.com/account/reg/us-en/signup?formid=urx-53359>

¹³⁰ The Cambridge Handbook of Disaster Law and Policy. Risk, Recovery, and Redevelopment. Published online by Cambridge University Press: 27 October 2022 Edited by Susan S. Kuo, John Travis Mashhall and Ryan Rowberry. URL: <https://www.cambridge.org/core/search?filters%5BauthorTerms%5D=John%20Travis%20Marshall&eventCode=SE-AU>

¹³¹ Положення про Єдину екологічну платформу «ЕкоСистема», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1065. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1065-2021-п#Text>

129



130



131



повинен, зокрема, здійснювати Уповноважений Верховної Ради з прав людини. А в межах Комітету Верховної Ради з питань екологічної політики та природокористування доцільно і своєчасно створити *підкомітет з екологічної безпеки в умовах воєнного стану*.

Для закріплення в правовому порядку розширеної парадигми екологічних прав в умовах воєнного стану певних змін потребуватиме довікліве законодавство України. Насамперед, трансформації повинен зазнати Розділ II «Екологічні права та обов'язки громадян» рамкового Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Нормативне оновлення доцільно здійснювати за трьома взаємопов'язаними напрямками: інкорпорація безпекового виміру, закріплення відновлювальної складової та інституціоналізація принципу екологічної стійкості. Доповнень потребує насамперед частина 1 ст. 9 відповідного Закону. Безпековий рівень при цьому може бути введений шляхом закріплення *права на мінімізацію екологічних ризиків в умовах воєнного чи надзвичайного стану та на отримання достовірної інформації про такі ризики з урахуванням обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки*. «Вмонтування» безпекової складової потребує також пункт «е» ч. 1 ст. 9, який наразі сформульований дуже загально. З цією метою норму варто доповнити новим абзацом такого змісту: *«В умовах воєнного або надзвичайного стану обмеження доступу до екологічної інформації допускається лише в обсязі, необхідному для захисту національної безпеки, за умови забезпечення альтернативних форм інформування населення про потенційні ризики для життя і здоров'я»*. Таким доповненням ми, з одного боку, вводимо принципи пропорційності та мінімальної достатності обмеження, що відповідатиме європейському підходу, з іншого ж — адаптуємо ці принципи до умов особливих правових режимів: воєнного та надзвичайного станів.

Інкорпорація відновлювальної складової до механізму реалізації суб'єктивних екологічних прав має перенести акцент регулювання із суто процедурної участі на участь в ухваленні управлінських рішень, що формують довгострокову політику держави. Така модифікація могла б бути здійснена внесенням до тексту ч. 1 ст. 9 статті нового права — *на участь у формуванні та*

3.1 Формування сучасної моделі забезпечення екологічних прав людини і громадянина в умовах воєнного стану

реалізації програм відновлення довкілля, постконфліктної екологічної реконструкції та ліквідації наслідків воєнних дій.

Третій пропонований напрям трансформації, а саме інституціоналізація принципу екологічної стійкості вбачається шляхом закріплення на рівні гарантій екологічних прав, передбачених ст. 10 відповідного Закону, обов'язку держави формувати систему оцінки екологічних ризиків та управління ними в кризових умовах, насамперед воєнного чи надзвичайного стану. Йдеться про нормативне впровадження ризик-орієнтованого підходу, який дозволить реагувати на системну деградацію екосистем та їхню вразливість до повторних впливів. Такий підхід узгоджується з європейською тенденцією оцінки «*implementation gap*», але розширює її, доповнюючи критерієм здатності системи забезпечувати відновлення та адаптацію¹³².

Таким чином, воєнний стан зумовив необхідність глибинної трансформації механізму реалізації екологічних прав та їх місця у загальній системі прав і свобод людини і громадянина. При цьому умови воєнного стану не скасовують, а трансформують гарантії реалізації екологічних прав, переводячи їх із моделі централізованої відкритості до **мережевої (*distributed*) моделі екологічної прозорості**. Розширена парадигма екологічних прав має відображати перехід до моделі, що поєднує безпекові, відновлювальні та правозахисні елементи і відповідає викликам сучасності. Ефективність такої моделі повинна забезпечуватися як юридичними гарантіями, так і технологічною інфраструктурою та залученням громадянського суспільства як повноцінного суб'єкта екологічного моніторингу.

Наталія МАЛИШЕВА,

доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України,

гол. наук. співр. відділу проблем аграрного, земельного,

екологічного та космічного права

Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

¹³² Малишева Н. Р. Механізм реалізації екологічних прав особи в умовах воєнного стану: межі європейської моделі та формування розширеної парадигми. *Альманах права*. Вип. 17 (2026).

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

Право на достатнє харчування забезпечує базову потребу людини в їжі та є гарантією реалізації фундаментальних природніх прав кожного на життя та здоров'я. Вказане право закріплюється у міжнародних та національних нормативно-правових актах як складова багатокomпонентного права на достатній життєвий рівень, який включає їжу, одяг, житло, інші соціально необхідні блага. Так, Загальною декларацією прав людини 1948 р. проголошено право кожної людини на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї (п. 1 ст. 25)¹³³. Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. гарантовано право на достатній життєвий рівень і на держави покладено обов'язок вживати належних заходів щодо забезпечення здійснення цього права (ст. 11)¹³⁴. Схожі за змістом положення, що регламентують право на достатній життєвий рівень та окремі його складові, відображені в приписах інших міжнародних угод з прав людини, а саме: Конвенції ООН про права дитини (ст. 27), Конвенції про статус біженців (ст. 20), Конвенції про права осіб з інвалідністю (ст. 28) тощо. Зокрема, відповідно до Конвенції ООН про права дитини 1989 р.¹³⁵ держави-учасниці визнають право кожної дитини на рівень життя, необхідний для фізичного, розумового, духовного, морального і соціального розвитку дитини. Вказана Конвенція покладає на держави-учасниці обов'язок відповідно до національ-

133



134



135



¹³³ Загальна декларація прав людини (резолюція 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

¹³⁴ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text

¹³⁵ Конвенція про права дитини, прийнята 44-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН 20 листопада 1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#top

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

них умов і в межах своїх можливостей вживати необхідні заходи щодо надання допомоги батькам та іншим особам, які виховують дітей, у здійсненні цього права і у випадку необхідності надають матеріальну допомогу і підтримують програми, особливо щодо забезпечення дитини харчуванням, одягом і житлом (ст. 27).

У міжнародному праві проблеми гарантування права на достатнє харчування є відносно новими, якщо порівнювати із такими правами як право на життя, право на свободу, право на здоров'я тощо. На даний час існує порівняно невелика кількість країн з конституційним визначенням права на харчування¹³⁶.

Виходячи із приписів міжнародно-правових актів у ст. 48 Конституції України передбачено, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. В юридичній науці України право на достатній життєвий рівень відносять до соціальних прав. Воно визнається базовим для всієї системи соціальних та багатьох економічних прав, оскільки на практиці реалізація вказаного права опосередковується через здійснення саме інших соціальних та майже всіх економічних прав. Навіть більше, це право впливає із двох фундаментальних правових імперативів іншої групи прав — громадянських прав людини — невід'ємного права кожної людини на життя та права кожного на повагу до його гідності¹³⁷.

У чинному законодавстві України поняття «достатнє харчування» не розкривається. Варто зазначити, що це поняття є оцінним, оскільки визначення «достатності» харчування людини залежить від економічних, політичних, соціальних та інших умов життя суспільства в певний історичний період. Наприклад, ті умови достатності харчування, які визнавалися належними для людей у XIX столітті, є неприйнятними для людей XXI століття. В юридичній доктрині звертається увага, що особливістю закріпленого в ст. 48 Конституції України положення «достатній життєвий рівень» є відсутність меж цієї достатності, його рекомендаційне

¹³⁶ Прохазка Г. А. Достатнє харчування і свобода від голоду в міжнародному праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Т. 2. Вип. 29. С. 263.

¹³⁷ Основи демократії: навчальний посібник [для студентів вищих навчальних закладів] / за заг. ред. А. Колодій. Київ : Ай-Бі, 2002. С. 14.

формулювання та постійна змінюваність залежно від рівня соціально-економічного розвитку країни та інших чинників¹³⁸.

В юридичній науці зміст більш широкого поняття «достатній життєвий рівень» розкривається за допомогою двох основних категорій: прожитковий мінімум та мінімальна заробітна плата¹³⁹. При цьому, як зазначає Конституційний Суд України, у державі, яку проголошено соціальною, визначений законодавцем розмір прожиткового мінімуму має реально забезпечувати гідний рівень життя людини¹⁴⁰. Проте для з'ясування змісту поняття «достатнє харчування» вказаних категорій недостатньо, оскільки достатність харчування безпосередньо впливає на здоров'я та самопочуття людини і має визначатися за медичним показниками щодо кількості та якості їжі для повноцінного харчування людини із врахуванням певних її фізіологічних особливостей (діти, люди похилого віку, інваліди, спортсмени та ін.). Зокрема, в Рекомендаціях щодо здорового харчування дорослих, затверджених Міністерством охорони здоров'я України 8 грудня 2017 р.¹⁴¹, зазначається, що ризики для здоров'я сучасної людини пов'язані насамперед із нехтуванням основними засадами здорового способу життя. Принципи здорового харчування становлять його основу. Споживаючи щодня адекватну кількість калорій за рахунок збалансованого набору переважно здорових продуктів можна значно зменшити ризик серцево-судинних захворювань, діабету та раку, тобто найбільш небезпечних захворювань для українців. До основних принципів достатнього харчування включають наступне: а) «тарілка здорового

¹³⁸ Кириченко Ю. В. Актуальні проблеми конституційно-правового регулювання прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні в контексті європейського досвіду : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. С. 344.

¹³⁹ Коткова О. А. Право людини на достатній рівень життя: міжнародно-правові стандарти. *Право і суспільство*. 2022. № 4. С. 218.

¹⁴⁰ Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р., справа від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 51. Ст. 1792.

¹⁴¹ Рекомендації щодо здорового харчування дорослих, затверджені Міністерством охорони здоров'я України 8 грудня 2017 р. URL: https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor_Basic_Recommendations-1.pdf

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

харчування» (половина тарілки — овочі та фрукти, чверть — білкові продукти, чверть — цільнозернові (каші, цільнозерновий хліб); б) різноманітність (включення в раціон білків, жирів, вуглеводів, вітамінів і мінералів); в) **режим та гідратація** (регулярне харчування (3 основні прийоми + перекуси) та достатня кількість води); г) **безпека** (продукти повинні бути якісними, безпечними та поживними); д) **помірність** (уникання надмірного споживання солі (до 5 г/день), цукру та жирних продуктів).

В юридичній науці України існують різні підходи до розуміння права на достатнє харчування. Так, Ю. В. Кириченко розглядає право на достатнє харчування як право насамперед на якісне та висококалорійне харчування, щоб людина не відчувала голод¹⁴². На думку Г. А. Прохазки право на достатнє харчування можна визначити як право кожної людини мати постійний та необмежений доступ до продовольства і продуктів харчування у кількості та якості, достатній для задоволення своїх дієтичних та культурних потреб, і отримувати, згідно зі своїми уподобаннями, безпечне харчування, що буде необхідне для повного підтримання її фізичних і розумових сил¹⁴³.

Зарубіжні вчені визначають право на достатнє харчування «як стабільний доступ до продовольства у кількості та якості, достатній для задоволення своїх дієтичних та культурних потреб»¹⁴⁴, як «придатність продуктів харчування у кількості та якості, необхідній для задоволення дієтичних потреб людини, за відсутності небезпечних складових і придатних в межах певної культури, а також стабільна доступність до таких продуктів, якщо це не пов'язано з порушенням інших прав людини»¹⁴⁵. Зміст права на достатнє харчування включає вимоги доступності, придатності

¹⁴² Кириченко Ю. В. Актуальні проблеми конституційно-правового регулювання прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні в контексті європейського досвіду: монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. С. 345.

¹⁴³ Прохазка Г. А. Достатнє харчування і свобода від голоду в міжнародному праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Т. 2. Вип. 29. С. 264.

¹⁴⁴ Narula S. The right to food: holding global actors accountable under international law. *CHRGJ Working Paper*. 2006. № 7. Р. 69.

¹⁴⁵ Vidar M. The Right to Food in International Law. South Africa: Centre University of the Western Cape, 2003. P. 8.

продуктів харчування, їх прийнятності, якості, задоволення дієтичних потреб, релігійних, культурних, етнічних вподобань. Його забезпечення пов'язують з вирішенням проблем зайнятості, віку, хвороб, стану війни, доступу до землі, ресурсів тощо¹⁴⁶.

Отже, право на достатнє харчування можна визначити як можливість кожного на вільний стабільний економічний та фізичний доступ до якісних і безпечних продуктів харчування у кількості, необхідній та достатній для повноцінного задоволення фізіологічних потреб людини в їжі із врахуванням її віку, стану здоров'я, дієтичних потреб, а також релігійних, етнічних, культурних вподобань. Як складова права на достатній життєвий рівень право на достатнє харчування є базовим природним правом людини та має пріоритетне значення у гарантуванні права на достатній життєвий рівень, порівняно із одягом чи житлом. Адже без їжі людина існувати не може, а недостатність їжі негативно впливає на здоров'я та може становити загрозу життю людини. У цьому зв'язку вірно акцентує увагу В. В. Мацюкіна, що при неможливості особою забезпечити елементарні умови свого існування, коли якість її харчування не забезпечує простого відтворення фізичних сил, коли вона не має будь-якого житла та одягу, тоді всі інші права просто втрачають своє соціальне значення¹⁴⁷.

Варто звернути увагу, що ст. 48 Конституції України, в якій закріплено право на достатнє харчування, є єдиною нормою другого розділу Основного Закону, яка не містить в собі спеціальних конституційних гарантій цього права та не конкретизує його, а за порушення цього права юридична відповідальність не передбачається. Зокрема, Ю. В. Кириченко зазначає, що «конституційне закріплення права на достатній життєвий рівень ще не означає, що Українська держава бере на себе зобов'язання забезпечити кожній людині достатнє харчування, одяг і житло»¹⁴⁸. Загальновизнано,

¹⁴⁶ The right to food guidelines. Information papers and case studies / foreword H. de Haen, G. Pucci. Rome : FAO, 2006. P. 117.

¹⁴⁷ Мацюкіна В. В. Право громадян України на достатній життєвий рівень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2008. С. 3, 6.

¹⁴⁸ Кириченко Ю. В. Актуальні проблеми конституційно-правового регулювання прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні в контексті європейського досвіду: монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. С. 344.

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

що будь-якому суб'єктивному праву завжди кореспондує відповідний обов'язок. При цьому обов'язок гарантування конституційних прав і свобод покладається, передусім, на державу. Відповідно до Конституції України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (статті 46, 48), тощо. На думку Конституційного Суду України це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян¹⁴⁹. На думку вчених, ст. 48 Конституції України носить радше декларативний характер. Водночас Конституції більшості цивілізованих держав закріплюють не лише дане право людини, а й обов'язок держави забезпечувати гідний рівень життя людини¹⁵⁰. Тому в юридичній науці України Ю. В. Кириченко, П. М. Рабіновичом, П. П. Шляхтуном, іншими вченими були обґрунтовані пропозиції щодо оптимізації приписів ст. 48 Конституції України шляхом закріплення на конституційному рівні обов'язку держави у забезпеченні права кожного на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї. Зокрема, Ю. В. Кириченко пропонує доповнити ст. 48 Конституції України частиною другою такого змісту: «Держава зобов'язана створювати умови для здійснення громадянами цього права»¹⁵¹. Враховуючи фундаментальний характер права на достатній життєвий рівень, варто підтримати вказану вище пропозицію, реалізація якої у практиці законотворення стане додатковою гарантією реалізації та захисту права кожного на достатнє

¹⁴⁹ Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (справа про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності) від 17 березня 2005 р. № 1-рп/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 13. Ст. 673.

¹⁵⁰ Коткова О. А. Право людини на достатній рівень життя: міжнародно-правові стандарти. *Право і суспільство*. 2022. № 4. С. 218.

¹⁵¹ Кириченко Ю. В. Актуальні проблеми конституційно-правового регулювання прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні в контексті європейського досвіду : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. С. 391.

харчування для себе і своєї сім'ї, зокрема в умовах воєнного стану в Україні.

Аналізуючи зміст права на достатнє харчування, варто провести його відмежування від близького за характером, але відмінного за рівнем задоволення базових потреб у їжі права на свободу від голоду. Зокрема, в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. окремо закріплено право на достатнє харчування (ч. 1 ст. 11) та право кожної людини на свободу від голоду (ч. 2 ст. 11).

Подолання голоду у світі визнано однією із Цілей Сталого Розвитку до 2030 року за результатами Саміту ООН зі сталого розвитку у вересні 2015 року в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН. Так, у підсумковому документі Саміту «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» було затверджено 17 Цілей Сталого Розвитку, серед яких ціль № 2 — подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування та сприяння сталому розвитку сільського господарства. З метою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для підвищення рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина та на підтримку проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй глобальних Цілей Сталого Розвитку до 2030 року, Указом Президента України від 30 вересня 2019 р.¹⁵² передбачено необхідність дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, однією з яких є подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства. Відповідно до Завдань щодо досягнення Цілей сталого розвитку на період до 2030 року та індикаторів їх досягнення, які були затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2024 р. № 1190-р, для досягнення вказаної цілі передбачається реалізація наступних заходів: забезпечення доступності збалансованого харчування для всіх верств населення; підвищення рівня продуктивності сільського

¹⁵² Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 79. Ст. 2712.

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

господарства; забезпечення створення стійких систем виробництва харчових продуктів, що сприяють збереженню екосистем та покращують якість земель та ґрунтів; сприяння глобальній продовольчій безпеці; сприяння створенню безпечних умов ведення сільського господарства.

Відповідно до Фармацевтичної енциклопедії голод як фізіологічне явище є суб'єктивним вираженням об'єктивної потреби організму в харчуванні. Суб'єктивне відчуття голоду може проявлятися у формі печіння, тиску і болю в епігастральній ділянці (голодний біль), іноді нудоти, легкого запаморочення і навіть головного болю. Стан голоду характеризується також зниженням інтенсивності процесів обміну у тканинах і зниженням концентрації деяких поживних речовин у крові, за рахунок чого формується так звана голодна кров, а також періодичним спорожненням депо поживних речовин, в основному вуглеводів і жирів, з печінки, м'язової тканини і жирової клітковини. Суб'єктивні та об'єктивні прояви голоду пов'язані з порушенням харчового центру — функціонального поєднання нервових елементів, розташованих на різних рівнях центральної нервової системи¹⁵³. Голод викликає катастрофічні фізичні та психічні наслідки: атрофію м'язів, виснаження, серцеву недостатність, деградацію тканин, зниження імунітету та, зрештою, смерть. Він деформує психіку, викликаючи страх, почуття провини та змінюючи смакові рецептори. Психологічно це призводить до апатії, агресії, втрати моральних орієнтирів та хронічних травм. У ХХ ст. голод став зброєю знищення мільйонів українців. Голодомор 1932–1933 років став соціально-гуманітарною катастрофою, що забрала життя щонайменше 3,9 млн людей в Україні. Він на довгі десятиліття порушив природний генетичний фонд, призвів до морально-психологічних змін у свідомості нації. Наслідком злочину геноциду також стало руйнування традиційного українського устрою життя. Українцям як етносу було завдано смертельної рани¹⁵⁴.

¹⁵³ Голод. URL: <https://www.pharmacencyclopedia.com.ua/article/3015/golod>

¹⁵⁴ Інформаційні матеріали до 90-х роковин Голодомору 1932–1933 років. Український інститут національної пам'яті. URL: <https://uinp.gov.ua/informaciyini-materialy/vchytelyam/metodychni-rekomendaciyi/informaciyini-materialy-do-90-h-rokovyn-golodomoru-1932-1933-rokiv>

153



154



В аграрно-правовій науці України проблемам гарантування права людини на свободу від голоду не приділено належної уваги, натомість активно досліджуються правові механізми гарантування продовольчої безпеки держави. Не розкривається зміст права на свободу від голоду і в чинному законодавстві України. У міжнародному праві право на свободу від голоду визначається як фундаментальне право¹⁵⁵, абсолютний стандарт¹⁵⁶, серцевина продовольчого забезпечення населення від голоду¹⁵⁷ та мінімальний стандарт у дотриманні права на достатнє харчування. В юридичній науці України Г. А. Прохазка визначає свободу від голоду як «загальне право, що полягає у звільненні кожної особи від гострої або хронічної (недоїдання) нестачі продуктів харчування, яка позбавляє здатності підтримувати своє природне існування та унеможливорює чи обмежує повну реалізацію належних їй загальних прав та свобод згідно з нормами міжнародного права»¹⁵⁸. На думку цитованої авторки, у цьому розумінні свобода від голоду набуває першочергового значення перед іншими правами та свободами людини, у тому числі і перед самим правом на достатнє харчування¹⁵⁹. Погоджуючись в цілому із підходом Г. А. Прохазки до розуміння права на свободу від голоду, зазначимо, що це право є природним правом людини та тісно пов'язане із такими фундаментальними правами, як право на життя та право на здоров'я. Свобода від голоду — це мінімальний зміст права на достатнє харчування, максимально допустимі межі відсутності продуктів харчування, мінімальний стандарт, що має бути забезпечений у будь-якій державі за будь-яких умов, необ-

¹⁵⁵ Sollner S. The «Breakthrough» of the right to food: The meaning of General Comment № 12 and the Voluntary guidelines for the interpretation of the human right to food. *Max Planck Yearbook of Union Nations Law*. 2007. Vol. 11. P. 398.

¹⁵⁶ Narula S. The right to food: holding global actors accountable under international law. *CHRGJ Working Paper*. 2006. № 7. P. 69.

¹⁵⁷ Golay C. The Right to Food and Access to Justice: examples at the national, regional and international levels. Rome: FAO, 2009. P. 13.

¹⁵⁸ Прохазка Г. А. Достатнє харчування і свобода від голоду в міжнародному праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Т. 2. Вип. 29. С. 263.

¹⁵⁹ Там само.

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

хідний для підтримання життєдіяльності людини та запобігання виникненню негативних наслідків голоду. Право на свободу від голоду є гарантією забезпечення найнеобхідніших базових потреб людини в продуктах харчування.

З метою поліпшення харчування населення Указом Президента України «Питання національних пріоритетів трансформації продовольчих систем в Україні» від 7 лютого 2022 р. було доручено Уряду України затвердити план заходів щодо трансформації продовольчих систем в Україні на період до 2030 року, передбачивши, зокрема визначення національних пріоритетів трансформації продовольчих систем в Україні на період до 2030 року, у тому числі за такими напрямками, як здорове харчування, дружнє до довкілля виробництво, стійкість до ринкової нестабільності та доступність харчових продуктів для всіх груп населення. Такі національні пріоритети трансформації продовольчих систем в Україні на період до 2030 року мають реалізовуватись під час розроблення проєктів прогностичних і програмних документів та проєктів нормативно-правових актів, насамперед у сферах сільського господарства, з питань продовольчої безпеки, безпечності та якості харчових продуктів. При цьому повинна бути запроваджена система моніторингу реалізації національних пріоритетів трансформації продовольчих систем в Україні на період до 2030 року з обов'язковим оприлюдненням результатів такого моніторингу щороку до 1 березня року, який настає за звітним.

Прогнозувалося, що реалізація положень Указу сприятиме імплементації напрацювань Національного діалогу з продовольчих систем та Саміту ООН з метою покращення продовольчої безпеки України, створить умови для поліпшення харчування населення України, збільшення виробництва та експорту української сільськогосподарської продукції на міжнародні ринки, зміцнення авторитету нашої країни як надійного постачальника продовольства, досягнення Цілей сталого розвитку на період до 2030 року¹⁶⁰. Водночас проведений аналіз приписів чинного законодавства показав, що доручення Президента України виконано не було, оскільки Кабінет Міністрів не затвердив план заходів

¹⁶⁰ В Україні підготують план трансформації продовольчих систем на період до 2030 року. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/news/v-ukrayini-pidgotuyut-plan-transformaciyi-prodovol/>



щодо трансформації продовольчих систем в Україні на період до 2030 року. З метою визначення національних пріоритетів та шляхів трансформації продовольчих систем у 2022 році було організовано низку публічних обговорень із залученням експертного середовища, представників наукових кіл та громадськості. За результатами проведених обговорень було підготовлено проекти Національної доповіді та Національної дорожньої карти трансформації продовольчих систем в Україні¹⁶¹.

Таким чином, з метою досягнення цілі № 2 «Подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства» Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року Президентом України передбачалось проведення трансформації продовольчих систем в Україні до 2030 року за такими напрямками: здорове харчування (забезпечення доступності якісних продуктів; екологічне виробництво (дружне до довкілля сільське господарство); стійкість (стабільність до ринкових коливань); моніторинг (щорічне оприлюднення результатів трансформації). Водночас ці приписи не знайшли свого подальшого розвитку в аграрному законодавстві.

У Концепції поліпшення продовольчого забезпечення та якості харчування населення, яка була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 332-р¹⁶², зазначається, що станом на 2003 рік найбільша частка сукупних витрат домогосподарств припадає на харчування (близько 62%), але рівень споживання ними основних харчових продуктів залишається низьким, а раціони харчування — незбалансованими. Лише за три роки, порівняно з 2000 роком на 10–15% скоротилося споживання м'яса, овочів, фруктів, яєць. При цьому фактичне споживання цих біологічно цінних продуктів залишається нижче фізіологічних норм. У той же час збільшилося споживання

161



¹⁶¹ В Україні підготують план трансформації продовольчих систем на період до 2030 року. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/news/v-ukrayini-pidgotuyut-plan-transformaciyi-prodovol/>

¹⁶² Концепція поліпшення продовольчого забезпечення та якості харчування населення, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 332-р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 21. Ст. 1449.

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

картоплі та рослинних жирів (на 10–15%). Такі порушення режиму харчування у поєднанні з гіподинамією є основною причиною розвитку ожиріння (за останні 10 років майже у 2 рази).

В умовах воєнного стану в Україні ситуація із реалізацію права на достатнє харчування загострилася ще більше. Так, у Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 684-р¹⁶³, зазначено, що за показником «Доступність продуктів харчування» Україна отримала 48,1 бала із 100 і перебуває на 93-му місці у світі та 26-му місці з 26 країн Європи. Найгірший показник української продовольчої безпеки — «Сталість та адаптивність» (43,5 бала із 100 та 94-е місце у рейтингу за Глобальним індексом продовольчої безпеки), що відображає наявність суттєвих проблем стосовно доступу та управління водними ресурсами, а також недоліків у системі управління ризиками. Єдиний показник, за яким спостерігається краща ситуація, — «Фактор якості та безпечності їжі» (71,3 бала із 100 або 52-е місце у рейтингу за Глобальним індексом продовольчої безпеки). За його оцінками, українці вживають достатньо якісного білка, а харчові продукти загалом є безпечними, хоча раціон середнього українця не відзначається різноманітністю.

Аналіз прописів ст. 64 Конституції України та ст. 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р.¹⁶⁴ показує, що ст. 48 Конституції України, яка закріплює право на достатній життєвий рівень, включаючи достатнє харчування, відсутня в переліку прав і свобод, які не можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану. Проте право на достатнє харчування, як базове природне право людини, що невід’ємно пов’язане із правами на життя та здоров’я, не може бути обмежене в умовах воєнного або надзвичайного стану. Зокрема, Конституційний Суд України зазначає, що держава, виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей, має

¹⁶³ Стратегія продовольчої безпеки України на період до 2027 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 684-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 70. Ст. 4220.

¹⁶⁴ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства. Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов'язана з обов'язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю¹⁶⁵. Тому варто доповнити ст. 64 Конституції України, передбачивши, що в умовах воєнного або надзвичайного стану не може бути обмежено право кожного на достатнє харчування, передбачене ст. 48 Основного Закону.

Право на достатнє харчування під час воєнного стану в Україні залишається фундаментальним, забезпечуючи доступ до достатньої та якісної їжі як складової права на життя та гідний рівень існування. Здійснення конституційного права кожного на достатнє харчування забезпечується здійсненням державою внутрішньої функції гарантування продовольчої безпеки.

У ст. 2 Закону України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» від 24 червня 2004 р. продовольча безпека визначена як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. Наведене нормативне визначення зазнало обґрунтованої критики в юридичній літературі, оскільки воно відображає лише один із аспектів продовольчої безпеки України — економічну доступність продуктів харчування для населення. Крім того, в національних нормативно-правових актах не визначені складові

¹⁶⁵ Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 51. Ст. 1792.

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

продовольчої безпеки, її принципи, критерії, не передбачено інституційно-функціонального механізму її забезпечення тощо¹⁶⁶.

Одним із перших законів, який був прийнятий майже одразу після введення воєнного стану в Україні у лютому 2022 року, став Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24 березня 2022 р.¹⁶⁷ Аналіз даного Закону показує, що його приписи були спрямовані на забезпечення реалізації права кожного на достатнє харчування в умовах воєнного стану шляхом запровадження тимчасових спеціальних правових механізмів набуття та реалізації прав на землі сільськогосподарського призначення для проведення посівних робіт навесні 2022 року. В юридичній науці Т. В. Курман цілком справедливо звертає увагу, що у вказаному Законі «фактично мова йде лише про створення умов для залучення земельних ресурсів в аграрне виробництво, питання ж забезпечення продовольчої безпеки названий Закон не вирішує й правового механізму гарантування продовольчої безпеки в умовах воєнного стану, на жаль, не формує»¹⁶⁸.

Крім гарантування продовольчої безпеки в умовах воєнного стану, держава застосовує економіко-правові механізми, спрямовані на забезпечення та захист права кожного на достатнє харчування, зокрема:

1) Забезпечення безпечного та збалансованого харчування дітей у закладах освіти, що набуває особливого значення в умовах воєнного стану. В умовах постійних загроз для життя та здоров'я дітей, забезпечення якісним харчуванням у закладах освіти стає

¹⁶⁶ Курман Т. В. Щодо поняття та ознак продовольчої безпеки. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2011. № 165. Ч. 1. С. 121–127 ; Коваленко Т. О. Поняття, ознаки та критерії продовольчої безпеки за законодавством України та інших держав. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 1 (20). С. 30–41.

¹⁶⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану : Закон України від 24 березня 2022 р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1635.

¹⁶⁸ Курман Т. В. Аграрне право і законодавство України: синергетичні засади й перспективи розвитку в умовах глобальних загроз. *Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку: колективна монографія* / за ред. д.ю.н., проф. А. П. Гетьмана та д.ю.н., проф. Т. В. Курман. Харків : Юрайт, 2022. С. 16.

формою їх захисту, підтримки фізичного та психологічного благополуччя. Кабінетом Міністрів України 8 жовтня 2025 р. внесено зміни до постанови від 24 березня 2021 р. № 305 «Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку», які враховують сьогоденні потреби дітей, адаптують вимоги до реалій, коли традиційне гаряче харчування може бути неможливим через надзвичайні ситуації. Даним документом визначено порядок організації харчування дітей, педагогів та персоналу під час перебування в укриттях цивільного захисту. Засновники закладів зобов'язані створювати запаси води та продуктів тривалого зберігання, це стосується як готових охолоджених продуктів, так і страв з буфетного асортименту для заміни гарячого харчування. Варто зазначити, що ці зміни дозволяють забезпечити харчування навіть у локальних сховищах або підвальних приміщеннях шкіл під час повітряних тривог чи надзвичайних ситуацій та що цей перелік і норми поширюються не лише на здобувачів освіти/дітей, а й на працівників закладів освіти, дитячих закладів оздоровлення та відпочинку¹⁶⁹. З вересня 2026 року в Україні планується впровадити безкоштовне гаряче харчування для всіх учнів 1–11 класів, на що Уряд виділив майже 5,9 млрд грн субвенції¹⁷⁰.

2) Забезпечення повноцінним харчуванням захисників та захисниць України. Харчування військових здійснюється відповідно до державних норм, які забезпечують повноцінний раціон на добу. Ці питання врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про норми харчування військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, поліцейських, осіб рядового, начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту» від 29 березня 2002 р. № 426. У польових умовах військовим передбачено індивідуальні раціони, а під час стаціонарного

169



¹⁶⁹ Безпечне харчування дітей в умовах воєнного стану: оновлені вимоги для закладів освіти. URL: <https://dpss-te.gov.ua/news/bezpechne-kharchuvannia-ditei-v-umovakh-voiennoho-stanu-onovleni-vymohy-dlia-zakladiv-osvity>

170



¹⁷⁰ Свириденко заявила, що харчування у школах стане безкоштовним для усіх дітей у 2026 році. URL: <https://suspilne.media/1096286-sviridenko-zaavila-so-harcuvanna-u-skolah-stane-bezkostovnim-dla-usih-ditej-u-2026-roci/>

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

перебування — три- або чотириразове харчування залежно від норми забезпечення. Енергетична цінність добового раціону військових не менше 3500 ккал. Закупівля продуктів здійснюється за затвердженим Каталогом, який включає 360 позицій. Це дозволяє формувати збалансоване та різноманітне меню для українських захисників. Комплекти харчування військовослужбовців за Каталогом продуктів закуповує агенція Міноборони «Державний оператор тилу». Їх кількість формує Командуванням Сил логістики Збройних сил України, яке надає узагальнену заявку до Департаменту політики закупівель Міністерства оборони України. За результатами закупівель зазначаються ціна та калорійність на кожне найменування продукту. Також відображається вартість одного комплекту продуктів¹⁷¹. Постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 р. № 955 (в редакції від 15 листопада 2024 р. № 1299) затверджено Порядок забезпечення покращеного харчування військовослужбовців під час лікування у закладах охорони здоров'я усіх форм власності та підпорядкування відповідно до норм, які застосовуються у військово-медичних закладах.

3) Забезпечення продуктами харчування внутрішньо переміщених осіб. Для вказаних осіб чинним законодавством передбачено: а) безоплатне гаряче харчування для дітей зі статусом внутрішньо переміщеної особи у закладах дошкільної, загальної середньої та професійної освіти (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення безкоштовним харчуванням дітей внутрішньо переміщених осіб» від 16 січня 2020 р.); б) грошова допомога на проживання внутрішньо переміщеним особам, яка призначена, зокрема, для самостійного придбання продуктів харчування; в) централізована гуманітарна допомога: Уряд України через обласні військові адміністрації координує розподіл продовольчих наборів у регіонах з найбільшою кількістю переселенців.

4) Забезпечення безперебійного постачання імпортованих харчових продуктів і кормів в умовах воєнного стану. Поста-

¹⁷¹ Раціон захисника: як організовано харчування у Збройних Силах України. URL: <https://mod.gov.ua/news/raczion-zahisnika-yak-organizovano-harchuvannya-u-zbrojnih-silah-ukrayini>



новою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо забезпечення в умовах воєнного стану безперебійного постачання імпортованих харчових продуктів і кормів» від 9 березня 2022 р. № 234 передбачено, що на період воєнного стану оператори ринку харчових продуктів, які внаслідок воєнних (бойових) дій не в змозі виконати вимоги ст. 10 Закону України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» від 6 грудня 2018 р. щодо інформації про імпортовані харчові продукти, можуть здійснювати реалізацію харчових продуктів на митній території України, інформація про які викладена мовою, відмінною від державної. При цьому партії зазначених харчових продуктів повинні супроводжуватися обов'язковою інформацією про харчовий продукт, викладеною державною мовою. Така інформація надається на вимогу споживачів операторами ринку харчових продуктів, які здійснюють реалізацію харчових продуктів, у визначений такими операторами спосіб. Маркування харчових продуктів і кормів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України як гуманітарна допомога, може бути викладене мовою, відмінною від державної.

5) Спрощення маркування харчових продуктів в умовах воєнного стану. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання маркування харчових продуктів в умовах воєнного стану» від 3 березня 2022 р. № 186 на період воєнного стану обов'язковою інформацією на маркуванні харчового продукту має бути: назва харчового продукту; кількість харчового продукту в установлених одиницях вимірювання; мінімальний термін придатності або дата «вжити до»; інформація про будь-які інгредієнти або допоміжні матеріали для переробки, які спричиняють алергічні реакції або непереносимість.

б) Запобігання виникненню дефіциту продуктів харчування для внутрішнього споживання. Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до додатків 1 та 5 постанови Кабінету Міністрів України № 1424 від 29 грудня 2021 року» від 5 березня 2022 р. запроваджено фактичну заборону (нульові квоти) на експорт стратегічно важливих харчових продуктів та сировини для забезпечення продовольчої безпеки України в умовах воєнного стану. Було встановлено обсяг квот «0» для таких товарів:

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

жито, овес, гречка, просо, цукор, сіль. Під заборону потрапив експорт живої великої рогатої худоби та м'яса. Також було розширено перелік товарів, експорт яких потребує отримання ліцензії. До списку включили критично важливу сільськогосподарську продукцію: пшеницю і суміш пшениці та жита (меслин), кукурудзу, м'ясо домашньої птиці, курячі яйця та соняшникову олію.

7) Забезпечення державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників в умовах воєнного стану. В юридичній науці Х. А. Григор'єва до спеціальних правових механізмів, спрямованих на державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників в умовах воєнного стану, відносить: бюджетну субсидію на одиницю оброблюваних угідь сільськогосподарського призначення для провадження господарської діяльності — у розмірі 3100 грн на 1 га, але не більше 372000 грн для одного отримувача; спеціальну бюджетну дотацію за утримання великої рогатої худоби (корів) — у розмірі 5300 грн на одну корову, але не більше 530000 грн для одного отримувача; гранти для створення або розвитку садівництва, ягідництва та виноградарства у розмірі не більше 70% вартості проєкту висадки насаджень, але не більше 10 млн грн за умови співфінансування коштами отримувача; гранти для створення або розвитку тепличного господарства¹⁷².

Особливого значення в умовах воєнного стану набуває забезпечення реалізації права кожного на якісні та безпечні продукти харчування. Реалізація даного права обумовлена катастрофічним забрудненням довкілля, насамперед земель сільськогосподарського призначення та водних об'єктів, внаслідок ведення воєнних дій на території України. Фахівці Інституту охорони ґрунтів України провели аналіз впливу військових дій на якість ґрунтів у Київській, Житомирській, Сумській та Харківській областях. Проби ґрунту було досліджено на вміст важких металів, нафтопродуктів та агрохімічні показники. За результатами аналізу було встановлено перевищення гранично допустимих концентрацій Pb, Zn, Cu та Mn у Сумській області, що було наслідком активних бойових

¹⁷² Григор'єва Х. А. Аналіз розвитку агропротекційного законодавства України в умовах воєнного стану. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2024. Т. 34. С. 54–66. URL: <https://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom34/8.pdf>



дій. Крім того, дослідження підтоплення ґрунтів після руйнування дамби Каховського водосховища виявили забруднення Pb, Cd, Zn та Ni у Херсонській та Запорізькій областях¹⁷³. Небезпечні речовини мають властивість потрапляти через ґрунт у воду чи рослини, які на ньому вирощуються, а звідти — в організм людей, які вживатимуть готові продукти. Дослідження Інституту мікробіології і вірусології підтвердило, що токсичні речовини мігрують із ґрунту до рослин, а потім — до столу. Шкідливі речовини, які потрапляють у ґрунт, іноді є менш токсичними, ніж продукти їхнього розкладання, яке може тривати певний час. Поля, де раніше вирощували органічну продукцію, стали непридатними, навіть якщо на них не велися бойові дії. Наприклад, політ ракети над полем впливає на родючість, тому що виділяється токсичне ракетне паливо¹⁷⁴. Протягом повномасштабної війни відбувається істотне погіршення показників води, зокрема, спостерігається підвищення вмісту заліза, марганцю та органічних речовин. Також руйнування дамб, мостів, систем очищення сприяло підвищенню показника жорсткості води, подекуди до 2600 ppm, залежно від регіону. Особливо негативна ситуація в південних та східних регіонах України¹⁷⁵. Забезпечення виробництва якісних та безпечних продуктів харчування з метою гарантування права кожного на достатнє харчування потребує розробки системного спеціального законодавчого забезпечення відносин із післявоєнного відновлення сільськогосподарських земель, пропозиції щодо якого обґрунтовуються в доктрині земельного та аграрного права України¹⁷⁶.

¹⁷³ Вплив воєнних дій на стан ґрунтів в Україні. URL: <https://agro-business.com.ua/zbezrehennia-hruntu/item/31567-vplyv-voiennykh-dii-na-stan-gruntiv-v-ukraini.html>

¹⁷⁴ Як війна впливає на родючість ґрунтів та якість їжі? URL: <https://ecoaction.org.ua/vijna-vplyvaie-na-grunty.html>

¹⁷⁵ Ґрунти та війна: дослідження впливу на розвиток рослин, воду та врожай. URL: <https://superagronom.com/cards/vpliv-voennih-diy-na-stan-gruntu-rozvitok-roslin-id29816>

¹⁷⁶ Бредіхіна В. Л., Павлова Д. Р. Правове забезпечення відновлення екологічного стану ґрунтів, пошкоджених внаслідок воєнних дій. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 10. С. 206–209 ; Грузенський В. В. Проблеми та перспективи правового регулювання відновлення земель і ґрунтів України, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 249–251 ; Місінкевич Л. Л., Місінкевич А. Л. Правові проблеми охорони та відновлення

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

Негативний вплив на реалізацію права на достатнє харчування має також знищення ворогом сільськогосподарських тварин, рослин, сільськогосподарської техніки, а також запасів сільськогосподарської продукції. Так, через знищення ворогом овочесховищ і елеваторів близько 35% продовольства псується і не потрапляє до споживача, що провокує продовольчу інфляцію, від якої, перш за все, страждають ті верстви населення, які знаходяться на межі бідності¹⁷⁷. За підрахунками Центру досліджень продовольства та землекористування Київської школи економіки (KSE Агроцентр) внаслідок повномасштабного вторгнення РФ найбільшою категорією збитків є пошкоджена та знищена сільськогосподарська техніка, що становить 5,8 млрд доларів США або 56,7% від усіх збитків. Загалом внаслідок вторгнення частково або повністю пошкоджено близько 181 тисячі одиниць сільськогосподарської техніки та устаткування. Також у KSE Агроцентр констатують, що завдану шкоду від викрадення або знищення вже виробленої продукції експерти оцінюють у 1,97 млрд доларів США, збитки через пошкодження зерносховищ — 1,8 млрд доларів США, збитки, завдані багаторічним насадженням — 398 млн доларів США, тваринництву — 254 млн доларів США, аквакультурі та рибальству — 35 млн доларів США¹⁷⁸. Такі дії з боку РФ дають підстави вченим говорити про використання РФ тактики «продовольство як зброя», що є порушенням норм міжнародного гуманітарного та кримінального права, а також про агроекцид як різновид геноциду, що поглиблює глобальну продовольчу

земель під час дії воєнного стану в Україні. *Університетські наукові записки*. 2022. № 5–6. С. 27–34 ; Новак Т. С., Шовкун В. В. Визначення шкоди, завданої землі, внаслідок збройної агресії та бойових дій: правові питання. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 276–281 ; Покальчук М. Ю., Марачук А. В., Шулепова О. О. Правове забезпечення заходів повоєнного відновлення земельних ресурсів України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 455–461 ; Харитонов Т. Є., Григор'єва Х. А. Післявоєнне відновлення сільськогосподарських земель: правові перспективи, земельні спори та державна підтримка. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 484–490.

¹⁷⁷ Через знищення ворогом елеваторів і овочесховищ Україна втрачає 35% продовольства. URL: <https://agro-business.com.ua/agrobusiness/item/31583-cherez-znyshchennia-vorohom-elevatoriv-i-ovocheshkovyushch-ukraina-vtrachaie-35protsent-prodovolstva.html>

¹⁷⁸ Внаслідок війни збитки від пошкодження та знищення сільськогосподарської техніки оцінюють у \$5,8 млрд. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/246887.html



кризу й порушує права людини на продовольство не лише в Україні, але й для населення імпортозалежних від поставок української сільськогосподарської продукції держав, зокрема Азії та Африки¹⁷⁹.

Право на достатнє харчування тісно пов'язане із правом на інформацію про якість харчових продуктів. Відповідно до ч. 2 ст. 50 Конституції України кожному гарантується право вільного доступу до інформації про якість харчових продуктів і предметів, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Правові механізми реалізації конституційного права на інформацію про якість харчових продуктів визначені Законом України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» від 6 грудня 2018 р. Вказаний Закон передбачає перелік обов'язкової інформації про харчові продукти. Реалізація права кожного на інформацію про якість харчових продуктів забезпечується покладенням обов'язку на операторів ринку харчових продуктів забезпечити наявність і точність інформації про харчовий продукт відповідно до Закону України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів».

Відповідно до ст. 64 Конституції України право на інформацію про якість харчових продуктів відсутнє в переліку тих прав, які не можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану. Водночас злочинні дії російських військових призвели до виникнення в різних куточках України низки гуманітарних катастроф, а також зумовили серйозні загрози аварійних ситуацій техногенного характеру. Зазначене може істотно впливати на якість продуктів харчування. Вільний доступ до інформації про потенційний чи наявний негативний вплив на якість продуктів харчування внаслідок воєнних дій може запобігти та відвернути завдання істотної шкоди як для життя, так і для здоров'я громадян внаслідок вживання неякісних та небезпечних харчових продуктів. Варто звернути увагу, що відповідно до ст. 21 Закону України «Про інформацію» в редакції від 13 січня 2011 р. забороняється відносити до інформації з обмеженим доступом,

¹⁷⁹ Курман Т. В. Актуальні питання правового забезпечення продовольчої безпеки в умовах агроєкоциду. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 5. С. 294.

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

зокрема, відомості про якість харчових продуктів. Тому цілком обґрунтованою є позиція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо того, що в умовах воєнного стану право на доступ та поширення інформації про стан довкілля та якість харчових продуктів рекомендується не обмежувати, оскільки своєчасне доведення такої інформації до громадськості може врятувати життя та здоров'я громадян, а також запобігти або відвернути інші негативні наслідки для довкілля¹⁸⁰. З метою гарантування права громадян на інформацію про якість харчових продуктів в умовах воєнного стану варто внести зміни до ч. 2 ст. 64 Конституції України, передбачивши, що в умовах воєнного або надзвичайного стану не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені ч. 2 ст. 50 Конституції України.

Поряд із закріпленням у Конституції України правом на достатнє харчування в науці аграрного права України досліджується така правова категорія, як право на продовольство (їжу). Так, Т. В. Курман визначає право на продовольство (їжу) як законодавчо забезпечену можливість фізичного, економічного та соціального доступу людини до достатньої для підтримання нормальної життєдіяльності кількості й асортименту продуктів харчування, що відповідають встановленим якісним показникам і не справляють шкідливого впливу на її здоров'я ні в момент їх споживання, ні в майбутньому, а також можливість вільного доступу до інформації про харчові продукти та її поширення¹⁸¹. Таким чином, право на продовольство цитована авторка розглядає як більш широке поняття порівняно із правом на достатнє харчування, оскільки воно включає також право на доступ до інформації про харчові продукти. В цілому з таким підходом можна погодитись, адже в Конституції України право на достатнє

¹⁸⁰ Особливості реалізації права на доступ до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту в умовах воєнного стану. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/pravo-na-dostup-do-informatsii-pro-stan-dovkilliya-yakist-kharchovikh-produktiv-ta-predmetiv-pobutu.pdf>

¹⁸¹ Курман Т. В. Право на продовольство: сучасні виклики і проблеми правового забезпечення. *Державотворчі процеси в Україні: реалії сьогодення*: тези доп. за матеріал. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 30 квіт. 2025 р.) / відп. ред. В. В. Аніщук, С. Г. Зицик. Луцьк : ІВВ ЛНТУ, 2025. С. 41–42.

харчування та право вільного доступу до інформації про якість харчових продуктів закріплені в різних статтях та є складовими різних прав — права на достатній життєвий рівень (ст. 48) та права на інформацію (ст. 50). Водночас викликає певні сумніви підхід, відповідно до якого право на продовольство (їжу) характеризується як комплексне право, яке пропонується розглядати невід'ємною складовою природного права людини на життя¹⁸². Зважаючи на зміст та значення права на харчування (їжу), доцільно розглядати його як самостійне особисте природне фундаментальне комплексне право людини, яке включає в себе три елементи: 1) право на свободу від голоду; 2) право на достатнє харчування; 3) право на інформацію про якість харчових продуктів (вільний доступ до інформації та вільне її поширення). Гарантованість цього особистого права є умовою реалізації інших соціальних, економічних, політичних, громадянських прав людини.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, зазначимо наступне:

1. Право на харчування (їжу) доцільно розглядати як самостійне особисте природне фундаментальне комплексне право людини, яке включає в себе три елементи: 1) право на свободу від голоду; 2) право на достатнє харчування; 3) право на інформацію про якість харчових продуктів (вільний доступ до інформації та вільне її поширення). Гарантованість цього особистого права є умовою реалізації інших соціальних, економічних, політичних, громадянських прав людини.

2. Право на свободу від голоду є природним правом людини та тісно пов'язане із такими фундаментальними правами як право на життя та право на здоров'я. Свобода від голоду — це мінімальний зміст права на достатнє харчування, максимально допустимі межі відсутності продуктів харчування, мінімальний стандарт, що має бути забезпечений у будь-якій державі за будь-яких умов, необхідний для підтримання життєдіяльності людини та запобігання виникненню негативних наслідків голоду. Право на

¹⁸² Курман Т. В. Право на продовольство як правова категорія: міжнародно-правові та конституційні засади. Аналітично-порівняльне правознавство. 2025. Вип. 6. Ч. 2. С. 143–144.

3.2 Особливості забезпечення додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні

свободу від голоду є гарантією забезпечення найнеобхідніших базових потреб людини в продуктах харчування.

3. З метою досягнення цілі № 2 «Подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства» Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року Президентом України передбачалось проведення трансформації продовольчих систем в Україні до 2030 року за таким напрямками: здорове харчування (забезпечення доступності якісних продуктів; екологічне виробництво (дружнє до довкілля сільське господарство)); стійкість (стабільність до ринкових коливань); моніторинг (щорічне оприлюднення результатів трансформації). Водночас ці приписи не знайшли свого подальшого розвитку в аграрному законодавстві.

4. Право на достатнє харчування — це можливість кожного на вільний стабільний економічний та фізичний доступ до якісних і безпечних продуктів харчування у кількості, необхідній та достатній для повноцінного задоволення фізіологічних потреб людини в їжі із врахуванням її віку, стану здоров'я, дієтичних потреб, а також релігійних, етнічних, культурних вподобань. Як складова права на достатній життєвий рівень право на достатнє харчування є базовим природним правом людини та має пріоритетне значення у гарантуванні права на достатній життєвий рівень порівняно із одягом чи житлом. Адже без їжі людина існувати не може, а недостатність їжі негативно впливає на здоров'я та може становити загрозу життю людини.

5. В умовах воєнного стану в Україні право на достатнє харчування залишається фундаментальним, забезпечуючи доступ до достатньої та якісної їжі як складової права на життя та гідний рівень існування. Додержання права на достатнє харчування в умовах воєнного стану в Україні забезпечується шляхом: здійсненням державою внутрішньої функції гарантування продовольчої безпеки, створення економіко-правового механізму безпечного та збалансованого харчування дітей у закладах освіти, повноцінного харчування захисників та захисниць України, а також харчування внутрішньо переміщених осіб, гарантування безперебійного постачання імпортованих харчових продуктів і кормів, спрощення маркування харчових продуктів, запобігання

виникненню дефіциту продуктів харчування для внутрішнього споживання, забезпечення державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників в умовах воєнного стану.

6. Особливого значення в умовах воєнного стану набуває забезпечення реалізації права кожного на якісні та безпечні продукти харчування. Забезпечення виробництва якісних та безпечних продуктів харчування з метою гарантування права кожного на достатнє харчування потребує розробки системного спеціального законодавчого забезпечення відносин із післявоєнного відновлення сільськогосподарських земель, пропозиції щодо якого обґрунтовуються в доктрині земельного та аграрного права України.

7. Враховуючи фундаментальний характер права на достатнє харчування, необхідно: а) доповнити ст. 64 Конституції України, передбачивши, що в умовах воєнного або надзвичайного стану не може бути обмежено право кожного на достатнє харчування, передбачене ст. 48 Основного Закону, а також право на інформацію про якість харчових продуктів, передбачене ч. 2 ст. 50 Конституції України; б) варто підтримати обґрунтовану у юридичній доктрині пропозицію про необхідність закріплення на конституційному рівні обов'язку держави забезпечувати право кожного на достатній життєвий рівень у ч. 2 ст. 48 Конституції України, адже впровадження цієї пропозиції у практику законотворення стане додатковою гарантією реалізації та захисту права кожного на достатнє харчування для себе і своєї сім'ї, зокрема в умовах воєнного стану в Україні.

*Тетяна КОВАЛЕНКО,
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу проблем аграрного,
земельного, екологічного та космічного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

3.3 Право учасників бойових дій на землю у контексті державної ветеранської політики України

Російська агресія проти України та спричинена нею російсько-українська війна зумовили настання значних змін у сучасному українському суспільстві. Однією з них є поява достатньо великого прошарку людей, які були мобілізовані до лав ЗСУ, територіальної оборони та інших видів Сил оборони, постраждали під час воєнних дій, втратили здоров'я та потребують певної державної підтримки при поверненні до мирного життя. Для забезпечення мирної, цивільної реабілітації учасників бойових дій держава має розробити та реалізувати відповідну ветеранську політику. Формуючи нову ветеранську політику, Кабінет Міністрів України розробив і подав 28 листопада 2025 року на розгляд Верховної Ради України проект Кодексу України «Про захист державності, незалежності та статус захисників держави» (реєстраційний № 14265)¹⁸³. Проектом цього Кодексу передбачено, що одним із заходів державної підтримки учасників бойових дій має стати безоплатне надання останнім у власність земельних ділянок. Аналогічні положення містить і альтернативний проект Кодексу про захист державності, незалежності та статус захисників держави, реєстраційний 14265-1 від 17 грудня 2025 р., внесений на розгляд Верховної Ради України Головою Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Третяковою Г. М. та деякими іншими народними депутатами¹⁸⁴. Тому проблема надання прав на землю як напрям державної ветеранської політики України потребує детального наукового аналізу.

¹⁸³ Проект Кодексу України «Про захист державності, незалежності та статус захисників держави», реєстраційний № 14265 від 28 листопада 2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/59012>

¹⁸⁴ Проект Кодексу про захист державності, незалежності та статус захисників держави, реєстраційний 14265-1 від 17 грудня 2025 р., внесений на розгляд Верховної Ради України групою народних депутатів України — Головою Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Третяковою Г. М. та іншими народними депутатами. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/59385>

183



184



З відновленням у 1991 р. незалежності в Україні розпочався перехід від планової (командно-адміністративної) до ринкової економіки. Відповідно в багатьох сферах політико-правового, економічного та соціального життя країни розпочалися трансформаційні процеси, які, на думку тогочасного політичного класу, мали б забезпечити досягнення стандартів економічно розвинених країн світу. У сфері земельних відносин трансформаційні процеси здійснювалися у формі земельної реформи, розпочатої з 15 березня 1991 р., коли набули чинності прийняті 18 грудня 1990 р. Земельний кодекс УРСР та постанова Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу».

Однак зазначені трансформаційні правові та соціально-економічні процеси здійснювалися в Україні не за сприятливими рядом країн Східної Європи темпами «шокової терапії», запропонованої екс-міністром економіки Польщі Лешеком Бальцеровичем, які передбачали проведення стиснутих у часі, досить різних та іноді соціально «болісних» реформацій, а шляхом повільних і розтягнутих на десятиліття перетворень. Відтак земельна реформа в Україні здійснюється рекордні 30 років і до цього часу повністю не завершена.

На початку земельної реформи всі землі України перебували у власності держави та надавалися громадянам і юридичним особам у користування, яке було не надто захищеним, оскільки могло бути припинене органами влади в адміністративному порядку з будь-яких причин. Тому одним з основних напрямів земельної реформи була визначена приватизація земель України — передача значної частини державних земель у власність громадян і юридичних осіб. Для забезпечення її проведення 30 січня 1992 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про форми власності на землю»¹⁸⁵, а 13 березня 1992 р. — постанову «Про прискорення земельної реформи та приватизацію земель»¹⁸⁶ та

¹⁸⁵ Про форми власності на землю. Закон України від 30 січня 1992 р. № 2073-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 18. Ст. 225. (Закон втратив чинність на підставі Закону № 1377-IV (1377-15) від 11.12.2003, ВВР, 2004, № 15, ст. 228).

¹⁸⁶ Про прискорення земельної реформи та приватизацію земель. Постанова Верховної Ради України від 13 березня 1992 р. № 2200-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 25. Ст. 355.

3.3 Право учасників бойових дій на землю у контексті державної ветеранської політики України

нову редакцію Земельного кодексу України¹⁸⁷ (далі — ЗК України).

З метою посилення захищеності земельних прав громадян і юридичних осіб, а також створення передумов для реалізації приватної ініціативи у сфері землекористування вищезазначеними правовими актами правовий режим виключної власності держави на землю був скасований з 15 травня 1992 р., а громадяни і юридичні особи України отримали право набувати землю у приватну і колективну власність. Більше того, відповідно до ЗК України в редакції від 13 березня 1992 р., кожен громадянин України був наділений правом отримати безоплатно у власність по 6 земельних ділянок різного цільового призначення у межах норм безоплатної приватизації. Відтак дослідження стану правового забезпечення права на безоплатне отримання громадянами України земельних ділянок у власність та можливості і способів надання права на землю ветеранам російсько-української війни є актуальною проблемою науки земельного права України.

Правові питання забезпечення ветеранів російсько-української війни, зокрема, учасників бойових дій земельними ділянками досліджували М. Білошкурський, І. Болюбаш, В. Борсай, А. Вовк, С. Гришак, Д. Коломійцева, Т. Саркісова, Т. Харитонova, І. Чумаченко та деякі інші вітчизняні правознавці. Основна увага у їх дослідженнях приділялася проблемам підвищення ефективності дії права на безоплатне надання ветеранам російсько-української війни земельних ділянок у власність. Водночас автори таких досліджень не аналізували питання, за рахунок яких земель можна надати кожному ветерану земельну ділянку у власність, і чи достатньо є в Україні земель, які можна передати безоплатно у власність даній категорії громадян у рамках державної ветеранської політики.

Отже, уявляється необхідним дослідити проблематику надання земель ветеранам російсько-української війни у ширшому контексті, який включає стан земельних ресурсів країни, можливість їх використання для забезпечення землею ветеранів, наявні

¹⁸⁷ Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 р. № 2196-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 25. Ст. 354.

корупційні небезпеки реалізації права на безоплатне отримання земель у власність та пошук альтернативних шляхів надання державної підтримки даній категорії громадян.

З прийняттям ЗК України в редакції від 13 березня 1992 р. були лише створені правові передумови для початку реалізації ключового напрямку земельної реформи — переходу до використання земельного фонду країни на засадах інституту права приватної власності як визначального елементу принципу плюралізму форм власності на землю в умовах ринкової економіки. Проте варто відмітити, що після появи законодавчої можливості набувати земельні ділянки у приватну власність громадяни України не виявили зацікавленості навіть у реалізації наданого законодавцем права безоплатно приватизувати земельні ділянки, якими вони володіли на праві користування. Цілком очевидно, що тривалий час, більше 80 років, проживаючи в умовах правового режиму командно-адміністративної економіки, який подавляв будь-які прояви приватної ініціативи у сферах виробничої (підприємницької) та іншої діяльності, громадяни України з психологічних, ідеологічних та світоглядних міркувань не були готові до набуття права власності на земельні ділянки. Тим більше, що ЗК України надавав їм альтернативні варіанти володіння землею — право постійного користування, право оренди тощо.

У зв'язку з цим держава вирішила посилити зацікавленість громадян України у набутті земельних ділянок у власність шляхом реалізації двох важливих правових ініціатив.

По-перше, 26 грудня 1992 р. Кабінет Міністрів України видав Декрет «Про приватизацію земель»¹⁸⁸, яким були істотно спрощені умови та порядок набуття громадянами України права власності на земельні ділянки, що вже перебували у їх користуванні. По суті, за цим Декретом громадянину достатньо було подати до відповідної місцевої ради заяву про набуття використовуваної громадянином земельної ділянки у власність з мінімальним набором підтверджуючих право на землю документів, і такий грома-

¹⁸⁸ Про приватизацію земель. Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. № 15–92. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 10. Ст. 79. (Декрет втратив чинність на підставі Закону № 139-V (139–16) від 14.09.2006, ВВР, 2006, № 43, ст. 419).

3.3 Право учасників бойових дій на землю у контексті державної ветеранської політики України

дянин відразу після прийняття радою рішення про задоволення заяви набував статусу власника відповідної ділянки.

По-друге, ЗК України надав громадянам України — членам колективних господарств право на набуття безоплатно у власність частини земель таких господарств у розмірі середньої земельної частки, трансформованої згодом у земельну частку (пай).

Слід зазначити, що при підготовці чинного ЗК України¹⁸⁹, прийнятого 25 жовтня 2001 р. та введеного у дію 1 січня 2002 р., «щедрість» законодавця щодо безоплатної передачі громадянам України земель у власність була збережена. На її основі протягом 90-х років XX століття та двох декад XXI століття громадяни України набули у власність переважну частину земельного фонду України, який складає 60,1 млн га. Зокрема, тільки шляхом паювання земель колишніх колективних господарств громадяни України безоплатно набули у власність біля 30 млн га сільськогосподарських земель країни з наявних 42 млн га. Крім того, вони набули у власність і значну частину земель несільськогосподарського призначення, приватизувавши присадибні земельні ділянки, ділянки у садових і дачних кооперативах, а також придбавши землі у власність для здійснення різних видів підприємницької діяльності. Нарешті, великі площі несільськогосподарських, а з 1 січня 2024 р. і сільськогосподарських земель перейшли у власність приватних юридичних осіб. Отже, інститут права приватної власності на землю набув значення ключового правового інституту, який регулює використання земель у сферах, де основною передумовою їх раціонального використання є можливість реалізації приватної ініціативи. І значною мірою завдяки приватизації земель агросектор України був відроджений після занепаду у 90-х роках XX століття.

Таким чином, безоплатна приватизація земель громадянами України стала, по суті, основною рушійною силою проведення у нашої державі земельної реформи. Завдяки появі в нашій країні «критичної маси» приватних власників земель у земельному законодавстві України були сформовані правові механізми,

¹⁸⁹ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3—4. Ст. 27.

призначені для обслуговування інфраструктури приватної власності на землю. В Україні було сформоване законодавство про кадастровий облік земельних ділянок, державну реєстрацію речових прав на землю, був запроваджений достатньо ефективний ринковий обіг земельних ділянок тощо.

Водночас право на безоплатну приватизацію земель закріплене у основній частині ЗК України, а не у його перехідних положеннях. Отже, дане право є постійним, а не тимчасовим, і підлягає реалізації без обмеження у часі, незважаючи на наявність чи відсутність придатних для цього земель.

Після 24 лютого 2022 року через російську агресію та призупинення функціонування Державного земельного кадастру Верховна Рада України ухвалила рішення про призупинення безоплатної передачі земель у приватну власність на період дії воєнного стану. Наразі безоплатна передача земельних ділянок у приватну власність дозволена лише власникам розташованих на таких земельних ділянках об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), та земельних ділянок, переданих у користування до набрання чинності ЗК України (підпункт 5 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» ЗК України).

Останнім часом серед законотворців активізувались дискусії про можливість відновлення в повному обсязі безоплатної передачі громадянам земель ще до завершення воєнного стану. Так, народні депутати України різних політичних фракцій внесли на розгляд Парламенту законопроекти, якими пропонуються різні варіанти надання учасникам бойових дій земельних ділянок у власність безоплатно.

Водночас в умовах, коли площа вільних земель, які могли б безоплатно передаватися у приватну власність громадян України, різко зменшилась, можливість реалізації права громадян на безоплатне отримання у власність земельних ділянок теж істотно знизилась. Відтак практика свідчить, що вільні земельні ділянки передавалися безоплатно у власність особам, які мали корупційні зв'язки з відповідними органами влади. Причому такі особи, як правило, належать до заможних верств населення, а не найбіднішої його частини. Саме тому Національне агентство з питань запобігання корупції визнало безоплатну приватизацію

3.3 Право учасників бойових дій на землю у контексті державної ветеранської політики України

земель одним із найбільших джерел корупції у земельній сфері. Так, згідно з проведеним Агентством опитуванням «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», до початку повномасштабного вторгнення понад 40% респондентів особисто стикались із проявами корупції під час безоплатного отримання земельних ділянок для ведення сільського господарства та присадибних ділянок¹⁹⁰.

Таким чином, на сучасному етапі безоплатна приватизація земель з рушія земельної реформи перетворилася на її гальмо — фактор, який заважає формуванню в країні системи прозорих, соціально справедливих та економічно доцільних земельних правовідносин. Тому, на наш погляд, скасування права громадян на безоплатне отримання у власність державних і комунальних земель є дуже назрілою соціально-економічною та правовою проблемою.

Водночас завдяки здійснюваним Урядом України заходам щодо приватизації земель країни у суспільстві скалося уявлення про безмежність земельного фонду країни, який можна використувати для задоволення будь-яких потреб громадян. Саме тому Верховна Рада України досить часто приймала закони, якими додатково надавалося пільгове право «першочергового» безоплатного набуття земельних ділянок у власність. Так, протягом 1991–1993 рр. були прийняті закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 року¹⁹¹, «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р.¹⁹², «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 р.¹⁹³, «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від

¹⁹⁰ «Корупція в Україні «2021: Розуміння, сприйняття, поширеність». URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nascp_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf

¹⁹¹ Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні. Закон УРСР від 21 березня 1991 року № 875-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 21. Ст. 252.

¹⁹² Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон УРСР від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 15. Ст. 190.

¹⁹³ Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні. Закон України № від 5 лютого 1993 р. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 16. Ст. 167.



22 жовтня 1993 р.¹⁹⁴, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 р.¹⁹⁵

Слід відмітити, що зазначені законодавчі акти були недостатньо продуманими та практично реально не застосовувались. По-перше, вони приймалися як законодавчі акти соціального забезпечення, а не земельного законодавства, яке має пріоритет у регулюванні земельних відносин. З їх прийняттям відповідні зміни до Земельного кодексу України не були внесені. По-друге, законодавчі акти, якими окремим категоріям громадян надавалося право першочергового безоплатного отримання земельних ділянок у власність, не містили механізмів їх реалізації. Адже земельне законодавство не передбачає формування черг громадян, які виявили бажання отримати землю у власність: за відсутності юридично оформлених черг неможливо надати землю у першочерговому порядку. По-третє, заяв від громадян-пільговиків на отримання земельних ділянок безоплатно у власність у першочерговому порядку не було, тому що вони могли скористатися звичайним правом на безоплатну приватизацію земельних ділянок, яке передбачене ЗК України (ст. 121). Тому тривалий час законодавчі акти, які надавали певним категоріям громадян України право на першочергове безоплатне отримання у власність земельних ділянок, фактично не застосовувались.

Ситуація змінилася у 2014 р. зі збройним захопленням Росією Автономної Республіки Крим та деяких районів Луганської і Донецької областей, якому протидіяли Збройні Сили України. Одним із наслідків війни на Донбасі стала поява нових груп ветеранів — учасників Антитерористичної операції на Донбасі (учасників АТО) з числа вітчизняних військовослужбовців. З вдячності за їх бойові заслуги у 2016–2017 рр. за рішенням Держгеокадастру України певній кількості з них були безоплатно надані у власність земельні ділянки для ведення особистого селянського

¹⁹⁴ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту. Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 45. Ст. 425.

¹⁹⁵ Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні. Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3721-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 4. Ст. 18.

3.3 Право учасників бойових дій на землю у контексті державної ветеранської політики України

господарства площею по 2 га. Проте практично жоден з ветеранів не виявив бажання вести таке господарство. Вони продали ці земельні ділянки та отримали за них певні грошові кошти. Їх доходи від продажу землі не були значними, оскільки для відчуження ділянок ветерани скористалися посередниками (брокерами, нотаріусами тощо), послуги яких були оплачені за рахунок виручених від продажу землі коштів. Незважаючи на це, ряд науковців підтримали доцільність безоплатного надання земель ветеранам АТО¹⁹⁶.

Після повномасштабного вторгнення Росії в Україну представники науки земельного права також висловилися за необхідність безоплатного надання ветеранам земельних ділянок у власність¹⁹⁷.

Незважаючи на негативний досвід безоплатного надання ветеранам земельних ділянок у власність, «почин» земельних посадовців був підхоплений народними депутатами України. З метою популяризації у суспільстві політичних сил, які вони представляли у Парламенті, депутати почали реєструвати у Верховній Раді України законопроекти, спрямовані на безоплатне надання учасникам бойових дій земельних ділянок для різних цілей. Керівництво держави і Парламенту усвідомлювало необґрунтованість таких законодавчих ініціатив і не підтримувало їх прийняття. Проте один з таких законопроектів — від 11 вересня 2023 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення реалізації права учасників бойових дій та сімей

¹⁹⁶ Борсай В. Особливості реалізації учасниками АТО права на безоплатну приватизацію землі. *Юридична газета*. 2015. № 1–2. С. 447–448 ; Болюбаш І. До питання про правові та практичні проблеми надання земельних ділянок учасникам АТО. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Актуальні питання державотворення в Україні» (19 травня 2017 р.) Том 2. С. 89–91.

¹⁹⁷ Коломійцева Д. М., Саркісова Т. Б. Проблеми реалізації права на землю учасниками бойових дій та перспективи їх вирішення. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 1. С. 123–127 ; Вовк А. О. Гарантії земельних прав учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 9. С. 181–185 ; Харитонova Т. Є., Білошкурський М. М. Проблеми корупційних ризиків при набутті та реалізації права власності на земельну ділянку учасниками бойових дій та особами, прирівняними до них. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 269–272 ; Вовк В. А., Грицак С. В. Еволюція законодавчого регулювання у сфері земельних прав учасників бойових дій. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 11. С. 137–141.

загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України при відведенні їм земельних ділянок за рахунок земель державної і комунальної власності» (№ 10027)¹⁹⁸ — досить несподівано був 18 грудня 2025 р. прийнятий Верховною Радою України за основу і очікує подальшого розгляду.

Законопроектом пропонується, щоб органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування створили резервний фонд земель у розмірі до 20 відсотків площі усіх сільськогосподарських угідь, які є у постійному користуванні державних і комунальних підприємств, установ та організацій. Саме за рахунок земель цього фонду має забезпечуватися безоплатна передача земельних ділянок у приватну власність учасникам бойових дій з числа осіб, статус учасника бойових дій яким надано відповідно до пунктів 19–25 частини першої статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та сім'ям загиблих учасників російсько-української війни.

На наш погляд, ідея віддавання ветеранів безоплатною землею, яка закладена у цей законопроект, є неприйнятною з трьох ключових причин.

Перша з них полягає у недостатності у державній і комунальній власності земель, які могли б бути виділені кожному учаснику російсько-української війни, що триває з 2014 року, а також членам сімей загиблих учасників бойових дій. Адже, як прогнозують урядовці, після завершення воєнного стану кількість учасників бойових дій разом з родинами загиблих та безвісти зниклих становитиме 20 відсотків населення України — приблизно 5–6 млн осіб¹⁹⁹. Натомість вільні землі державної та комунальної власності, тобто, такі, які не надані нікому у користування та не забудовані, в Україні практично відсутні або ж наявні в дуже об-

198



¹⁹⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення реалізації права учасників бойових дій та сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України при відведенні їм земельних ділянок за рахунок земель державної і комунальної власності. Проект Закону України від 10.02.2026 р. № 4775-IX. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/42716>

199



¹⁹⁹ Після завершення війни ветерани становитимуть до 20% населення України. URL: <https://agronews.ua/news/pislya-zavershennya-vijny-veterany-stanovytymut-do-20-naselennya-ukrayiny/>

3.3 Право учасників бойових дій на землю у контексті державної ветеранської політики України

меженій кількості (залежно від регіону). За їх рахунок лише невелика кількість ветеранів можуть безоплатно отримати земельні ділянки у власність. Проте ненадання земель іншим ветеранам може викликати серйозні соціальні заворушення.

Крім того, з огляду на обмеженість земельних ресурсів, безоплатна приватизація земель сприяє земельній корупції. Згідно з проведеним Національним агентством з запобігання корупції (НАЗК) опитуванням «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», до початку повномасштабного вторгнення понад 40% респондентів особисто стикались із проявами корупції під час безоплатного отримання земельних ділянок для ведення сільського господарства та присадибних ділянок. Серед найбільш поширених корупційних схем, за даними НАЗК, виявлені: продаж інформації про місце розташування вільних земельних ділянок; зловживання під час надання дозволу на розробку проекту землеустрою та реєстрації земельної ділянки; підроблення рішень органів місцевого самоврядування про відведення земельної ділянки; спотворення механізму на користь комерційних забудовників; зловживання правом безоплатного отримання земельних ділянок та «повторна приватизація»; використання пільг учасників бойових дій на отримання земельних ділянок у корупційних схемах²⁰⁰.

До того ж, безоплатна приватизація земель не забезпечує громадянам рівні та справедливі можливості при набутті прав на земельні ділянки. Як відомо, щодо земельних ділянок для будівництва й обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) встановлена різна максимальна площа в залежності від місця розташування (у селах — не більше 0,25 гектара, в селищах — не більше 0,15 гектара, в містах — не більше 0,10 гектара). Причому ціна 1 га земель у різних регіонах відрізняється в рази. Так, земельна ділянка площею 0,10 га в місті на сході України може оцінюватись в десятки разів дешевше у порівнянні із земельною ділянкою 0,15 га в селищі біля Києва.

²⁰⁰ Корупційні ризики у процедурі безоплатної приватизації: Аналітичний огляд, грудень 2020. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Ryzyky_pryvatyzatsiya_2011.pdf



Це порушує принцип справедливості, оскільки при безоплатному отриманні земельної ділянки одні громадяни отримують вигоду у кілька разів більшу, ніж інші. Доступність земель для передачі громадянам в розрізі регіонів також є вкрай нерівномірною. І хоча закон не встановлює обмежень щодо місця розташування ділянки, регіональний фактор, зокрема наявність контактів із посадовими особами на місцях, суттєво впливає на можливість реалізації цього права.

Нарешті, безоплатна приватизація земель суперечить праву ЄС, якому має відповідати земельне законодавство України для набуття членства у ЄС. Аналіз законодавств провідних держав-членів ЄС свідчить, що воно не передбачає такого інструментарію, як надання права певним категоріям осіб безоплатно набувати земельні ділянки у власність. Це пояснюється тим, що положення про безоплатну передачу земельних ділянок тлумачиться як порушення принципу заборони дискримінації, передбаченого Договором про функціонування ЄС, оскільки такі положення надають переваги лише для громадян конкретної держави (в Україні — тільки громадянам України)²⁰¹.

Будь-яке регулювання, що є невинуватим дискримінаційним по відношенню до іноземних громадян та тим самим обмежує вільний рух капіталу, є недопустимим в межах ЄС та суперечить праву ЄС та держав-членів ЄС. Громадськість держав-членів ЄС справедливо ставить питання, чому вони мають допомагати Україні, якщо у ній безоплатно роздається такий цінний ресурс, як земля. Отже, якщо Україна відновить безоплатну приватизацію земель громадянами, яка призупинена на період воєнного часу, або запровадить надання права на безоплатну приватизацію земельних ділянок новим категоріям громадян (ветеранам), то такий крок може бути розцінений як ігнорування нашою державою стандартів та принципів права ЄС.

Водночас прихильники продовження безоплатної приватизації земель вважають її скасування таким, що суперечитиме ст. 22

²⁰¹ Детальніше див.: Кулинич П.Ф. Правові цінності ЄС та їх реалізація у земельному законодавстві України: стан, проблеми, перспективи. *Альманах права*. Феномен реалізації права в контексті сучасного наукового дискурсу: Вип. 16. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. 516 с. С. 69–76.

3.3 Право учасників бойових дій на землю у контексті державної ветеранської політики України

Конституції України, яка проголошує, що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Адже при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

На наш погляд, наведений аргумент проти скасування безоплатної приватизації земель є надуманим. По-перше, право громадян на безоплатну приватизацію земель не можна віднести до конституційних прав і свобод через те, що таким воно не визнається Основним законом України. Конституційним є право громадян набувати землю у власність, яке може набуватися ними і за плату. По-друге, за своїм змістом право на землю не є абстрактним, відірваним від об'єкта цього права — стану земельного фонду країни. Якщо у його нинішній структурі немає достатньо великої площі вільних земель (земель запасу, резервних фондів тощо), то це означає, що в країні відсутня матеріальна (природна) основа для реалізації такого права.

Власне на зазначену особливість прав громадян вказав і Конституційний Суд України. Так, у його рішенні від 26 грудня 2011 р. № 20–рп/2011 зазначено, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з ч. 1 ст. 17 Конституції України є найважливішою функцією держави²⁰².

Такої ж позиції дотримуються і автори коментаря до Конституції України. Вони наголошують, що ст. 22 Конституції України принципово забороняє законодавцю погіршувати становище людини у суспільстві шляхом обмеження тих прав і свобод, які вже закріплено у законах України. Однак, невичерпність прав і свобод не слід ототожнювати із необмеженими можливостями їх використання. Науковці доводять, що неприпустимість обмеження

²⁰² Рішення Конституційного Суду України від 26.12.2011 р. № 20–рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11#Text>



прав і свобод цілком закономірно не означає абсолютизації цього принципу, їхнє використання повинно ґрунтуватися на дотриманні загальновизнаних і природних правил людського співіснування²⁰³.

Загальновизнані правила людського співіснування складають основний зміст права як регулятора суспільних відносин. Згідно з цими правилами, будь-яке право на отримання будь-якого об'єкта може існувати і вважатися реальним за умови його забезпеченості наявністю відповідного об'єкта. Якщо ж об'єкт відсутній або ж припинив існувати, що має місце у ситуації з вільними землями в Україні, то це означає, що відсутні об'єктивні підстави для визнання й права на такий об'єкт. Іншими словами, зі зменшенням до критично мінімальної кількості площі вільних земель в Україні право громадян на безоплатну приватизацію земель має бути скасоване не через те, що законодавець вирішив змінити вектор правової політики у земельній сфері, а тому, що перестала існувати матеріальна (природна) передумова для задоволення такого права. На наш погляд, саме тому можна цілком законно скасувати безоплатну приватизацію земель як гальмо розвитку земельної реформи в Україні.

Водночас деякі науковці, ігноруючи стан земельного фонду нашої держави, пропонують здійснити «подаліше вдосконалення державної політики у сфері земельних прав учасників бойових дій» шляхом цифровізації земельних процедур, скорочення строків розгляду заяв, розширення правових підстав для резервування земель, а також забезпечення прозорого механізму розподілу земельних ділянок через єдині державні інформаційні системи²⁰⁴. З такою позицією важко погодитися. Формуючи нову державну ветеранську політику, варто взяти до уваги, що, як зазначають вітчизняні вчені, традиційна радянська модель «пільговика», який очікує на отримання від держави певних благ, компенсацій тощо, формує юридичний та економічний «глухий кут» як для держави,

²⁰³ Науково-практичний коментар Конституції України. URL: <http://apelyacia.org.ua/content/naukovo-praktichniy-komentar-konstituciyi-ukrayini-harkiv-2003>

²⁰⁴ Чумаченко І.Є. Правові аспекти формування державної політики щодо земельних прав учасників бойових дій. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2025. Серія «Право». Вип. 91 : ч. 2. С. 284–289. С. 288.

3.3 Право учасників бойових дій на землю у контексті державної ветеранської політики України

так і для ветеранської спільноти. При цьому, на їх думку, доцільно керуватися не принципом патерналістської теорії держави, яка домінувала в колишніх соціалістичних країнах, коли весь соціально-економічний тягар підтримки «пільгових» категорій громадян покладался на державу й існував лише у монетарному форматі, а на сучасну парадигму сприяючої держави, коли вона поряд з компенсаціями і витратами на відновлення і реабілітацію ветеранів, створює для них та осіб з обмеженими можливостями умови для самозабезпечення шляхом пільгово-кредитних заходів їх зайнятості, навчання, консультування, супроводу тощо²⁰⁵.

Що стосується державної підтримки ветеранів російсько-української війни, то вона має надаватися і може включати набуття права на земельні ділянки. Однак, таке право не повинно мати характеру тотального безоплатного забезпечення ветеранів землею. Остання може надаватися лише тим ветеранам, які потребують земельні ділянки для здійснення на ній підприємницької діяльності та для будівництва і обслуговування житлових та інших будівель виключно на ринкових умовах — за плату. Держава може запровадити надання ветеранам пільгових кредитів, компенсацій відсотків банків та інших витрат, пов'язаних з придбанням земельних ділянок у власність. Аналогічне сприяння у придбанні земельних ділянок ветеранами Другої світової війни надається відповідно до Закону Канади про землі ветеранів²⁰⁶. Загалом Україна має розробити і запровадити комплексну програму державної підтримки ветеранів, яка включала б надання їм допомоги у забезпеченні житлом шляхом компенсації оренди житла тощо, професійну адаптацію, перекваліфікацію, супровід працевлаштування та розвиток кар'єрних можливостей після демобілізації, надання консультацій, послуг та підтримки у поверненні до активного життя у громадах, сприяння ветеранському підприємництву з наданням ветеранам доступу до спеціальних програм фінансової підтримки, грантів, пільгових та інших

²⁰⁵ Шульженко Ф., Кожура Л., Риндюк В., Лопушняк Г., Стеценко Б. Соціальний патерналізм та парадигма нової ветеранської політики. *Юридичний вісник України*. 11–20 березня 2026 року, № 4/1564.

²⁰⁶ Veterans' Land Act R.S.C. 1970, c. V-4. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/V-1.5.pdf>



інструментів, розвитку власної справи тощо. Відповідно, правове забезпечення державної ветеранської політики має фокусуватися на соціально-економічному плюралізмі, основними аспектами якого мають бути реабілітація ветеранів, їх перекваліфікація та підтримка ветеранського підприємництва²⁰⁷. Власне подібні заходи державної підтримки ветеранів передбачені у Державній цільовій програмі «Ветеран. Робота» на 2026-2027 роки, затвердженій Кабінетом Міністрів України 11 лютого 2026 р.²⁰⁸ Вважаємо, що даний документ може бути взятий за основу для розробки та затвердження комплексної державної програми підтримки ветеранів російсько-української війни на наступні періоди.

Водночас з метою створення сприятливих передумов для формування нової ветеранської політики України уявляється доцільним скасувати Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р., а також закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 року, «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 р., «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р., «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 р., які передбачають надання певним категоріям громадян України пільгового права на безоплатне отримання у власність земельних ділянок.

Висновки. Підсумовуючи, маємо зазначити, що безоплатна приватизація земель була виправданим заходом на початку земельної реформи, коли практично вся земля України перебувала у власності держави. Водночас у процесі проведення безоплатної приватизації земель виявилися і її побічні негативні наслідки. Основною з них є земельна корупція, оскільки розподіл безоплатної землі здійснюється посадовцями органів влади, який досить

²⁰⁷ Шульженко Ф., Кожура Л., Риндюк В., Лопушняк Г., Стеценко Б. Соціальний патернізм та парадигма нової ветеранської політики. *Юридичний вісник України*. 11–20 березня 2026 року, № 4/1564.

²⁰⁸ Про затвердження Державної цільової програми «Ветеран. Робота» на 2026–2027 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2026 р. № 154-р. *Урядовий кур'єр*. 28.02.2026. № 48.

3.3 Право учасників бойових дій на землю у контексті державної ветеранської політики України

часто супроводжується корупційними вимогами та корупційними пропозиціями. Крім того, безоплатне надання громадянам земельних ділянок апріорі є соціально несправедливим, оскільки розташована у сільській «глибинці» земельна ділянка для ведення особистого селянського господарства, садівництва тощо коштує значно менше, ніж аналогічна за розміром і цільовим призначенням ділянка поблизу великого міста.

В результаті проведення земельної реформи різко зменшилася площа земель державної і комунальної власності, які могли б бути передані громадянам України безоплатно у власність. Більше того, площа таких земель є недостатньою і для передачі земельних ділянок у власність такій заслуженій категорії громадян, як ветерани російсько-української війни. Оскільки для всіх ветеранів вільної землі не вистачить, то це може викликати у «обділених» ветеранів почуття несправедливого ставлення до них та спровокувати серйозні соціальні заворушення як регіонального, так і національного масштабу.

Крім того, право на безоплатну приватизацію земель суперечить стандартам права ЄС та законодавства держав-членів ЄС.

У зв'язку з відсутністю в нашій країні матеріальної основи для реалізації права на безоплатне отримання у власність земельних ділянок як всіма громадянами України, так і такою їх частиною, як ветерани російсько-української війни, вважаємо доцільним внести до ЗК України та інших законодавчих актів зміни, які б скасували чи істотно обмежили реалізацію такого права.

Землі державної і комунальної власності, які перебувають у запасі, доцільно реалізувати на ринкових умовах — через земельні аукціони. А для підтримки наших ветеранів, які виявляють бажання господарювати на землі, наприклад, шляхом ведення фермерського господарства, доцільно запровадити механізми фінансової підтримки — виділення коштів для придбання землі на ринку, а також створити умови для розвитку ветеранського підприємництва, доступу до житла, соціалізації ветеранів тощо.

З метою створення сприятливих передумов для формування нової ветеранської політики України уявляється доцільним скасувати Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р., а також

закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 року, «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 р., «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р., «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 р., які передбачають надання певним категоріям громадян України пільгового права на безоплатне отримання у власність земельних ділянок.

*Павло КУЛИНИЧ,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач відділу проблем аграрного,
земельного, екологічного та космічного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

Розділ 4.

Адміністративно-правове забезпечення захисту прав людини і громадянина у сфері національної безпеки і оборони

4.1 Адміністративно-правова доктрина прав і свобод людини у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану

Формування адміністративно-правової доктрини прав і свобод людини у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану є одним з ключових викликів сучасної української науки та практики публічного управління. Воєнна агресія проти України змусила державу мобілізувати усі ресурси для забезпечення виживання і стійкості, що неминуче призвело до розширення компетенцій органів публічної адміністрації та застосування надзвичайних заходів. Водночас саме у таких умовах стає очевидним, що без концептуальної, доктринальної основи правового забезпечення національної безпеки важко утримати баланс між захистом держави та захистом людини.

Вихідним пунктом для формування цієї доктрини є принцип верховенства права, закріплений у статтях 3 та 8 Конституції України, який не втрачає своєї дії навіть у період воєнного стану. Конституційна модель визначає людину найвищою соціальною цінністю, а права і свободи — основою діяльності держави. Навіть можливість їх тимчасового обмеження (ст. 64 Конституції) не знімає обов'язку держави діяти у межах закону, дотримуючись вимог пропорційності та правомірності²⁰⁹. У цьому аспекті позиція Євро-

²⁰⁹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>



пейського суду з прав людини щодо застосування статті 15 Конвенції має принципове значення: держава може відступати від зобов'язань лише у тій мірі, яка є строго необхідною для подолання кризи, але не може нівелювати сутність основних прав²¹⁰.

Адміністративне право в умовах воєнного стану виступає головним регулятором діяльності виконавчої влади і водночас гарантом захисту прав громадян від зловживань. В. Б. Авер'янов обґрунтовував необхідність «людиноцентричного орієнтуру» у науці адміністративного права, підкреслюючи, що виконавча влада має сервісну природу і покликана служити людині²¹¹. В умовах воєнного стану ця теза трансформується у соціоцентричну доктрину: адміністративне право має поєднати захист індивідуальних прав з потребами колективної безпеки, створюючи систему процедур, яка водночас обмежує і легітимізує надзвичайні повноваження держави²¹².

Адміністративно-правова доктрина прав і свобод у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану передбачає кілька принципів положень. По-перше, права і свободи людини не можуть розглядатися як об'єкт свавільного обмеження, а лише як цінність, яка потребує особливого режиму охорони. По-друге, кожне обмеження має мати правову форму — адміністративний акт, виданий уповноваженим органом у межах визначеної законом компетенції. По-третє, обмеження повинні відповідати критеріям пропорційності, правомірності та ефективності, без яких вони втрачають легітимність. По-четверте, будь-які дії органів сектору безпеки мають бути підконтрольними — як парламенту і судам, так і суспільству через механізми громадського нагляду.

²¹⁰ Данильян О. Г., Дзьобань О. П. Євроінтеграція й інформаційна безпека України: до проблеми взаємозв'язку. *Політологічний вісник* : збірник наукових праць. 2018. Вип. 80. С. 53–60 ; Данильян О. Г., Дзьобань О. П. Інформаційна безпека України: загрози, зумовлені цивілізаційним вибором європейських цінностей. *Політологічний вісник* : збірник наукових праць. 2018. Вип. 81. С. 60–67.

²¹¹ Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог. *Право України*. 2003. № 9. С. 24–30.

²¹² Скрипнюк О. В., Беззубов Д. О. Забезпечення ефективності державного управління як соціальна цінність адміністративного права. *Вісник Національної академії правових наук України* / редкол. : В. Журавель та ін. Харків : Право, 2025. Т. 32, № 3. С. 164–179.

4.1 Адміністративно-правова доктрина прав і свобод людини у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану

Застосування адміністративно-правових інструментів у період воєнного стану показує їх двоїсту природу. Такі заходи, як запровадження комендантської години, примусове відчуження майна, обмеження у сфері інформаційної безпеки, мобілізаційні процедури, водночас захищають суспільство від загроз і обмежують права окремих осіб. Їхня правова легітимність залежить від того, наскільки вони узгоджуються з принципом пропорційності та супроводжуються реальними механізмами оскарження. Саме в цьому полягає сутність адміністративно-правової доктрини: обмеження прав у сфері національної безпеки можуть бути правомірними лише тоді, коли вони формалізовані, прозорі та підконтрольні.

Особливе місце у цій доктрині належить концепції «юридичної безпеки», яка інтегрує захист прав людини у систему національної безпеки. Юридична безпека передбачає не лише створення ефективних механізмів обмеження і примусу, але й таких гарантій, що роблять ці механізми передбачуваними і контролюваними. Це означає, що завданням адміністративного права є не просто врегулювання владних процедур, а забезпечення їх правової визначеності й підзвітності.

Ціннісні основи прав і свобод людини і громадянина в сфері національної безпеки.

Права і свободи людини у сфері національної безпеки мають розглядатися не лише як юридичні конструкції, а насамперед як цінності, що визначають сутність і призначення держави. Конституція України у статті 3 закріплює людину, її життя і гідність як найвищу соціальну цінність. Це означає, що навіть у період воєнного стану права і свободи не можуть бути зведені до другого-рядного чинника, а вони залишаються тим критерієм, який визначає легітимність усіх дій держави. У цьому виявляється аксіологічний вимір адміністративного права: воно не лише регулює діяльність публічної адміністрації, але й формує ціннісні орієнтири її функціонування.

Сучасна доктрина адміністративного права вбачає в людиноцентризмі ключову основу правового регулювання: виконавча влада повинна існувати не заради самої себе, а заради людини і її прав. Продовженням цього підходу є соціоцентризм, який в умовах воєнних викликів поєднує права індивіда з безпекою

спільноти. Така ідеологія дозволяє уникнути хибної альтернативи «безпека чи свобода», підкреслюючи, що безпека без прав не має цінності, а права без безпеки залишаються незахищеними²¹³.

Верховенство права у цьому контексті постає як реальний критерій допустимості втручання у сферу прав і свобод людини і громадянина. Його сутність полягає в тому, що будь-яке обмеження прав у сфері безпеки має відповідати принципам пропорційності, правової визначеності та справедливості. Лише за цих умов воно може визнаватися легітимним і прийнятним для суспільства.

Ціннісну основу адміністративно-правового регулювання у сфері національної безпеки становить також концепція юридичної безпеки, яка виходить із того, що права і свободи є запорукою стійкості держави. Захист прав у воєнний час — це гуманітарний обов'язок та елемент зміцнення державності, адже довіра громадян до влади ґрунтується саме на переконанні у тому, що держава в особі органів виконавчої влади діє в межах права.

Отже, ціннісні основи прав і свобод людини у сфері національної безпеки полягають у поєднанні людиноцентризму, соціоцентризму та верховенства права як універсальних орієнтирів адміністративного права. Вони визначають, що обов'язок держави полягає у захисті територіальної цілісності та суверенітету та у збереженні гідності й свободи людини як невід'ємних складових національної безпеки.

Вихідним пунктом для формування цієї доктрини є принцип верховенства права, закріплений у статтях 3 та 8 Конституції України, який не втрачає своєї дії навіть у період воєнного стану. Конституція також у статті 64 передбачає можливість тимчасового обмеження прав і свобод, але за умови, що такі обмеження встановлюються законом і не торкаються невідчужуваних прав, таких як право на життя чи заборона катувань²¹⁴.

²¹³ Беззубов Д. О. Ефективність правозастосування в системі національної безпеки. *Альманах права*. Феномен реалізації права в контексті сучасного наукового дискурсу. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. Вип. 16. С. 123–131.

²¹⁴ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

4.1 Адміністративно-правова доктрина прав і свобод людини у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану

Нормативну основу доктрини становлять спеціальні закони у сфері національної безпеки. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII визначає демократичний цивільний контроль і захист прав і свобод громадян одним із головних принципів функціонування сектору безпеки та оборони. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII регламентує компетенції органів влади у період воєнного стану, перелік можливих обмежень прав і свобод та встановлює загальні рамки взаємодії держави з громадянами. Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-XII визначає завдання і функції СБУ, проте потребує модернізації в частині чіткого розмежування повноважень і забезпечення демократичного контролю²¹⁵.

До стратегічних актів належить Стратегія національної безпеки України «Безпека людини — безпека країни», затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. У ній уперше на рівні стратегічного документа проголошено пріоритет концепції «*human security*» як базового підходу до національної безпеки. Також слід враховувати Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства (Указ Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021), яка визначає посилення гарантій прав людини серед цілей правової політики держави.

Міжнародно-правову базу формують Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Україною у 1997 р., а також Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року. Важливим орієнтиром для України є практика Європейського суду з прав людини, яка роз'яснює межі допустимих відступів від зобов'язань держави у випадку надзвичайних ситуацій відповідно до статті 15 Конвенції²¹⁶.

У сфері міжнародного гуманітарного права необхідно враховувати Женевські конвенції 1949 року і Додаткові протоколи до них, що визначають мінімальні гарантії захисту цивільного

²¹⁵ Нормативно-правова база у галузі безпеки і оборони України. Видання третє, доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, Київ, 2022. 820 с.

²¹⁶ Основні міжнародні договори у галузі прав людини. Київ, Норма права, 2024. 220 с.

населення під час збройних конфліктів. У національне законодавство ці стандарти імплементуються через закони та підзаконні акти, зокрема накази Міністерства оборони, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади, що стосуються поведінки з цивільним населенням та забезпечення прав людини у сфері безпеки.

Робимо висновок, що адміністративно-правова доктрина прав і свобод людини у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану поєднує в собі три взаємопов'язані компоненти: конституційний принцип верховенства права, людиноцентричний та соціоцентричний підходи науки адміністративного права, а також практику застосування адміністративно-правових інструментів, які одночасно забезпечують і обмежують права. Її кінцевим завданням є створення правової моделі, в якій національна безпека й права людини взаємно підсилюють та доповнюють одне одного, формуючи підґрунтя для стійкого демократичного розвитку України навіть у добу воєнних викликів.

Дмитро БЕЗЗУБОВ,
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені
В. М. Корецького НАН України

Ольга АНДРІЙКО,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
провідний науковий співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені
В. М. Корецького НАН України

4.2 Інституційні засади забезпечення стабільності забезпечення прав і свобод людини в національній безпеці в умовах воєнного стану

Стабільність у сфері забезпечення прав і свобод людини в умовах воєнного стану неможлива без чіткого функціонування інституційної архітектури держави та громадянського суспільства. Війна змінює співвідношення повноважень між органами публічної влади, розширює дискрецію виконавчих структур, водночас вимагаючи від них максимальної підзвітності та прозорості. Тому адміністративно-правова доктрина повинна спиратися на розуміння того, що саме інституції, такі як Верховна Рада України, уряд, органи виконавчої влади, Служба безпеки України, військові адміністрації, омбудсмен, судова влада і громадські інститути, є носіями гарантій стабільності у сфері прав людини.

Провідну роль відіграє Верховна Рада України (парламент) як центр демократичного цивільного контролю. Його комітети з питань національної безпеки, оборони та розвідки, а також з питань прав людини виконують функцію системного нагляду за діями уряду і силових структур. Парламентський контроль надає воєнним заходам легітимності, забезпечуючи баланс між владною необхідністю та верховенством права. Без нього неможливо утримати систему від скочування у практики закритого і непрозорого управління.

Ключову функцію у сфері реалізації адміністративно-правових інструментів несуть органи виконавчої влади та військові адміністрації. Вони ухвалюють рішення, які безпосередньо впливають на права і свободи людини від запровадження комендантської години до обмеження інформаційного простору чи мобілізаційних заходів. Стабільність їхньої діяльності залежить від того, наскільки вона врегульована процедурно, наскільки передбачувані та формалізовані їхні дії. Саме адміністративні процедури стають інструментом перетворення влади на правову, а не свавільну.

Важливою ланкою інституційної системи виступає Служба безпеки України (СБУ). У період воєнного стану її роль значно зростає, однак відсутність дієвих форм зовнішнього контролю створює ризики надмірної концентрації влади. Стабільність у цій сфері може бути забезпечена лише за умови запровадження прозорих механізмів парламентського нагляду, регулярної звітності та розширення повноважень Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо моніторингу діяльності СБУ.

Окремий інституційний вимір становлять суди та інститут омбудсмена. Вони виконують функцію індивідуального захисту громадян, забезпечуючи можливість оскарження незаконних обмежень. В умовах воєнного стану саме ці інститути створюють мінімальні гарантії від свавілля, дозволяючи утримати базові стандарти справедливості навіть у кризових обставинах.

Важливим елементом є й громадянське суспільство: правозахисні організації, незалежні медіа, експертні спільноти. Їхня участь у процесі нагляду та оцінки діяльності державних інституцій посилює стабільність системи. Громадський контроль виконує функції «зовнішнього наглядача» та інструмент комунікації між державою і суспільством, який формує довіру до владних рішень.

Інституційні засади забезпечення стабільності прав і свобод людини в умовах воєнного стану складаються з комплексу органів влади та громадських інституцій, об'єднаних системою адміністративно-правових процедур і механізмів контролю. Стійкість цієї системи забезпечується взаємодією парламентського, урядового, судового та громадського контролю, які разом формують гарантії того, що права людини не будуть порушені в діяльності щодо забезпечення національної безпеки та стануть її фундаментом в аспекті гарантування права на безпеку кожному громадянину.

Місце й роль органів виконавчої влади у забезпеченні національної безпеки доцільно осмислювати крізь призму теорії державного управління, інтегрованої в сучасну доктрину адміністративного права. Такий підхід дозволяє визначити, що органи виконавчої влади не є лише виконавцями державної волі чи адміністраторами владних процедур. У сфері національної безпеки

вони виступають ядром управлінської системи, яка функціонує у динамічному, ризиковому середовищі та потребує постійної адаптації, міжвідомчої координації та спроможності діяти ефективно.

З погляду теорії управління органи виконавчої влади формують центральний каскад у механізмі національної безпеки, оскільки саме вони забезпечують безперервність управлінського циклу від збирання інформації до прийняття рішень, їх практичної реалізації, моніторингу та корекції. У сфері національної безпеки цей цикл набуває особливої ваги, адже загрози не мають усталеної структури, є мінливими і часто прихованими. Органи виконавчої влади стають тим суб'єктом, який здійснює селекцію інформації, оцінювання загроз, прогнозування подальших дій та прийняття управлінських рішень у режимі підвищеної невизначеності.

Адміністративне право, у свою чергу, розглядає органи виконавчої влади як носіїв специфічного виду публічної влади як оперативної, динамічної, орієнтованої на практичне забезпечення державних інтересів¹. Саме тому у сфері національної безпеки виконавча влада не обмежується юридичною формалізацією повноважень. Її місце визначається через функціональну спроможність відповідати за безпековий стан держави, координувати діяльність інших органів, забезпечувати інтеграцію ресурсів та організовувати виконання завдань у кризових ситуаціях. У цій площині виконавча влада виступає не лише учасником, а й системоутворюючим елементом національної безпеки, адже саме вона забезпечує практичну реалізацію правових норм, оперативне реагування та управлінську мобільність.

Особливої ваги в сучасних умовах набуває координаційна функція органів виконавчої влади. Теорія державного управління підкреслює, що найвищий рівень складності виникає не у межах одного органу, а на стику компетенцій різних суб'єктів. У сфері національної безпеки, де інформаційні, кібернетичні, економічні, воєнні та гуманітарні загрози утворюють єдине поле небезпек, міжвідомча координація стає ключовою умовою ефективності діяльності органів виконавчої влади. Виконавча влада інтегрує дії

різних секторів, встановлює організаційно-правові режими реагування, забезпечує розподіл відповідальності та створює умови, у яких система державної безпеки працює як єдиний організм. Саме тут проявляється її системна роль, тобто забезпечення злагодженості, адекватності та оперативності державної політики безпеки.

Виконавча влада є активним розробником політико-правових моделей реагування, управлінських алгоритмів, носієм спеціалізованих знань і практик протидії загрозам. Вона формує державну політику у сфері національної безпеки, оскільки саме вона має інституційну здатність поєднати стратегічну оцінку, управлінську раціональність та оперативну реалізацію рішень, а також забезпечення контролю та нагляду як основного елементу критеріїв ефективності та якості державного управління.

У цьому контексті органи виконавчої влади виступають ключовим елементом забезпечення національної безпеки не лише тому, що вони уповноважені діяти у цій сфері, а й тому, що вони здійснюють управлінську функцію, яка надає державі спроможність передбачати, запобігати та нейтралізувати загрози. Вони утворюють той інституційний простір, у межах якого реалізується стратегічне управління, забезпечується правова визначеність безпекових процесів, формується державна політика та створюються умови для функціонування механізмів контролю, нагляду, оцінювання та коригування.

Забезпечення національної безпеки як завдання опосередковано визначається в діяльності всіх без винятку органів виконавчої влади, оскільки даний напрям стосується абсолютно всіх сфер суспільних відносин. Безпосередня діяльність в забезпеченні національної безпеки покладається на сектор безпеки і оборони, який визначений в статті 12 Закону України «Про національну безпеку». Потрібно визначити, що організаційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки з урахуванням діючих нормативних документів передбачає декілька основних рівнів: перший рівень — це управління (керівництво) в даній сфері, що визначено статтею 13 Закону України «Про національну безпеку»; другий рівень — координація такої діяльності,

що визначено в статті 14 та третій рівень — контроль і нагляд, що передбачено статтями 4–10 даного Закону.

Правова складова цього механізму реалізується через виконання та впровадження нормативних актів всіх рівнів даної сфери, організаційна складова формується через безпосередню діяльність органів виконавчої влади сектору безпеки і оборони.

Таким чином, місце і роль органів виконавчої влади в сфері забезпечення національної безпеки визначаються їх здатністю поєднувати управлінську функцію, координаційну діяльність, аналітичну спроможність та превентивну природу адміністративного впливу. У доктринальному вимірі це означає, що виконавча влада є центральним елементом безпекового управління, без якого національна безпека не може бути забезпечена ані організаційно, ані функціонально, ані юридично.

В рамках підготовки конкретних рішень управлінського характеру щодо модернізації сфери національної безпеки є розробка методики оцінювання якості та ефективності реалізації функцій в сфері національної безпеки. Впровадження даної методики дозволить визначити ефективність забезпечення національної безпеки в діяльності органів виконавчої влади.

З позицій чинного законодавства проблема удосконалення діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки можлива через чотири основних інструменти: законодавчий, організаційний, соціальний та управлінський.

На сьогодні значна кількість наукових публікацій та досліджень присвячена проблемам законодавчого та організаційного забезпечення національної безпеки. Проблема забезпечення національної безпеки з позицій адміністративної науки присвячена невелика кількість праць. Це пов'язано з тим, що правовий механізм управління в сфері забезпечення національної безпеки має міждисциплінарний характер та охоплює питання адміністративного права, теорії управління як складової адміністративної науки, соціології, психології та в деяких аспектах політології. Всі вищезгадані питання формують основний масив теорії управління в забезпеченні національної безпеки, центром якого є проблема ефективності та якості управлінських рішень.

Одним із головних елементів удосконалення правового механізму є встановлення алгоритму дій та оцінки прийнятих управлінських рішень. Такий алгоритм є базовим для подальших розробок удосконалення всього механізму забезпечення національної безпеки. Тому вважаємо, що першим етапом такого удосконалення є розробка методики, в якій буде визначено основні алгоритми оцінки ефективності та якості діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки.

Методика удосконалення діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки — це системна і організована сукупність принципів, методів, інструментів, процедур адміністративно-правового, організаційного та функціонального характеру, спрямованих на підвищення результативності, адаптивності та стійкості діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення захисту життєвих важливих інтересів людини та громадянина, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Методика призначена для визначення рівня ефективності, легітимності, процедурної якості та соціальної результативності впроваджених або планованих інноваційних управлінських технологій у сфері державного управління.

Основні ознаки методики з позицій теорії управління є цільова спрямованість як забезпечення ефективного функціонування системи управління національною безпекою; інтегрованість, що включає нормативно-правові, інституційні, процесуальні та цифрові компоненти; процесуальність, яка базується на аналізі та оптимізації управлінських процедур і взаємодії суб'єктів; адаптивність, що здатна до гнучкого реагування на динамічні загрози та зміни безпекового середовища; орієнтація на результат, що спрямована на підвищення стійкості, прозорості та підзвітності дій влади у сфері забезпечення національної безпеки.

Методика передбачає проведення функціонального аудиту та оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки; розробку індикаторів оцінки результативності рішень; впровадження цифрових інструментів управління ризиками; підвищення інституційної спроможності через навчання, нормативне оновлення та міжвідомчу координацію.

Базові принципи даної методики дозволяють сформулювати прикладну теоретичну базу діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки всіх рівнів.

Оцінювання здійснюється на засадах публічної цінності, сервісної орієнтації, відкритості й підзвітності, цифрової етики, правової визначеності, принципу інституційної ефективності.

Методика удосконалення діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки передбачає реалізацію програми із забезпечення нормативної та організаційної складової діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки.

Алгоритм методики оцінювання якості захисту прав і свобод людини у сфері національної безпеки визначається формулою «оптимізація — модернізація — інновації — довіра — людський потенціал». Це напрям удосконалення діяльності органів виконавчої влади шляхом застосування оцінювального алгоритму з урахуванням наявних ресурсів та отриманого результату.

Удосконалення управлінських рішень у сфері національної безпеки набуває якісно нового змісту в умовах, коли державне управління функціонує в режимі постійних кризових викликів, гібридних загроз та багатовимірної динаміки ризиків. Саме тому категорія вдосконалення вже не може зводитися до традиційних підходів підвищення ефективності чи покращення процедурного порядку ухвалення рішень. У сучасних умовах вона трансформується у багатofакторний процес, що поєднує стратегічну раціональність, адаптивність, людський потенціал та інноваційну здатність державних інституцій діяти на випередження.

Алгоритм поданої до аналізу методики відображає цю доктринальну трансформацію, оскільки поєднує в собі оптимізацію, модернізацію, інноваційний підхід до реалізації управлінських рішень, формування довіри та розвиток кадрового потенціалу. Такий підхід дозволяє розглядати управлінське рішення не як одноразовий акт волевиявлення суб'єкта влади, а як результат послідовної оцінки фактичних ресурсів, можливостей і обмежень, що супроводжується аналізом прогнозованих наслідків для національної безпеки. У цьому контексті вдосконалення стає

процесом, що має власну внутрішню логіку, в якій алгоритмічність, раціоналізованість та наукова верифікованість переходять від формальних рекомендацій до практичних регулятивних стандартів.

Запропонована методика передбачає, що будь-яке управлінське рішення у сфері національної безпеки повинно базуватися на пошуку оптимальної конфігурації дій органу виконавчої влади, що враховує реальну спроможність держави діяти ефективно за наявних ресурсів. Оптимізація у цьому вимірі є не механічним скороченням або спрощенням процедур, а приведенням управлінського процесу до такої форми, яка дозволяє досягти стратегічно значущих результатів без втрати якості, обґрунтованості та правової визначеності.

Визначений компонент алгоритму спрямований на подолання інерційності адміністративних структур. У сфері національної безпеки інерційність є одним із найбільш небезпечних чинників, оскільки загрози мають мінливий характер, а управлінські рішення, що спираються на застарілі моделі, втрачають релевантність ще на етапі їх ухвалення. Модернізація як складник удосконалення означає оновлення процедур, підвищення технологічності, адаптацію до міжнародних стандартів, а також включення до державного управління сучасних цифрових інструментів.

Інноваційність у цій методиці виконує роль рушійної сили, що забезпечує можливість переходу від реактивного до проактивного підходу. Управлінське рішення у сфері національної безпеки повинно не лише «відповідати на загрози», а й передбачати їх виникнення, використовуючи нові методи аналізу, прогнозування, верифікації інформації, кібербезпеки та комунікації з суспільством. Інноваційність у системі публічного управління перестає бути факультативною, а перетворюється на атрибут спроможності держави захищати свої стратегічні інтереси.

Компонент довіри у запропонованій методиці підкреслює, що управлінське рішення у сфері національної безпеки має не лише правову і функціональну природу, а й глибоко соціальну. Ефективність рішень залежить від прийняття їх суспільством, легітимності державних дій, прозорості взаємодії між владою та громадянами, а також готовності суб'єктів виконувати визначені

обов'язки. Довіра виступає тим ресурсом, що посилює дієвість державної політики без додаткових матеріальних витрат, адже забезпечує добровільне співробітництво, соціальну мобілізацію та підтримку критично важливих рішень.

Людський потенціал завершує логічну структуру методики, виражаючи доктринально важливе розуміння того, що жоден алгоритм, процедура чи технологія не можуть бути ефективними, якщо вони реалізуються інституцією, що не володіє компетентним кадровим ресурсом. У сфері національної безпеки людський фактор є не лише виконавчим, але й визначальним: здатність аналітично мислити, забезпечувати критичну оцінку інформації, приймати рішення у невизначеності та діяти у надзвичайних умовах формує основу стійкості держави. Відповідно, розвиток людського потенціалу стає частиною вдосконалення управлінських рішень і невіддільним елементом національної безпекової політики.

Удосконалення управлінських рішень у сфері національної безпеки в контексті даної методики постає як цілісний доктринальний підхід, що поєднує стратегічне бачення, алгоритмічну точність, інноваційність та людську спроможність. Він орієнтує систему виконавчої влади на якісно новий рівень управлінської культури, де рішення ухвалюються не за інерцією, а на основі глибокого аналізу, прогнозування, оптимального використання ресурсів і відповідальності за довгострокові наслідки для держави та суспільства.

Одним із важливих і суттєвих елементів механізму забезпечення національної безпеки в каскаді запропонованої методики є контроль і нагляд за діяльністю органів виконавчої влади, зокрема органів національної безпеки.

Доктрина адміністративного права в Україні поступово утверджує ідею, що контроль і нагляд становлять не допоміжні, а організаційні елементи механізму публічної влади.

В. Б. Авер'янов підкреслював, що виконавча влада у правовій державі не може бути «самодостатньою»²¹⁷, її існування виправ-

²¹⁷ Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог. *Право України*. 2003. № 9. С. 24–30.

дане лише за умови постійної підконтрольності суспільству та відповідальності перед людиною. Контроль у цій парадигмі не є зовнішнім додатком, а визначальною рисою самої природи адміністративного права, яке покликане обмежувати владу, аби вона не перетворилася на свавілля. Особливо це стосується сфери національної безпеки, де концентрація владних повноважень є максимальною.

Удосконалення управлінських рішень у сфері національної безпеки засвідчує, що ефективність публічної влади є похідною не лише від якості аналітичної роботи, інноваційної відкритості чи модернізаційної здатності, а й від того, наскільки ця діяльність перевіряється, оцінюється й коригується у межах контрольних і наглядових механізмів. Управлінське рішення, яким би обґрунтованим воно не було, не здатне забезпечити реальну безпеку без належного контролю його виконання, законності дій суб'єктів та здатності виявляти й усувати порушення в межах загальної системи національної стійкості.

В цьому аспекті методологічна логіка природно переходить до проблематики державного контролю й нагляду, які є необхідним продовженням процесу ухвалення рішень. У сфері національної безпеки контроль не виконує функцію післядії, а виступає складовою самої природи державної спроможності. Контроль стає механізмом, який не лише фіксує якість управлінського рішення, але й дозволяє оцінити його відповідність реальним загрозам, динаміці безпекового середовища, правовим стандартам і стратегічним цілям держави.

У даному вимірі особливого значення набуває теза про те, що національна безпека визначається як сфера підвищеної уваги, де навіть найточніші аналітичні моделі не гарантують абсолютної точності прогнозу. Тому контроль у цій сфері має бути не суто формальним чи ретроспективним, а інтегрованим у процес управління. Він повинен оцінювати не лише факт виконання рішень, а й їхню спроможність адаптуватися до зміни обставин, уникати управлінських помилок і мінімізувати ризики.

Однак саме тут і виникає сукупність системних проблем. Традиційні механізми державного контролю не завжди відповідають природі сучасних безпекових процесів. Вони нерідко

залишаються зорієнтованими на формальні показники, а не на оцінку змісту й ефективності; тяжіють до каральної логіки замість ризикоорієнтованої; дублюють повноваження різних органів, створюючи фрагментацію контрольної функції. У результаті контроль втрачає стратегічне значення та перестає бути інструментом забезпечення національної безпеки, перетворюючись на адміністративний тягар, що знижує мотивацію до інновацій й ослаблює управлінську гнучкість.

Проблеми підсилюються тим, що сфера національної безпеки характеризується високим рівнем міжвідомчої взаємозалежності. Кожен орган виконавчої влади має власні контрольні повноваження, які не завжди узгоджені між собою⁶. Це створює ризик дублювання або, навпаки, виникнення «контрольних провалів», коли критично важливі процеси від кіберзахисту до інформаційної протидії залишаються поза належною увагою. Нелінійність загроз вимагає системного та інтегрованого контролю, але на практиці держава нерідко оперує інструментами минулого покоління, які не забезпечують своєчасного реагування.

Додаткової складності набуває питання довіри з боку суспільства. Контроль у системі національної безпеки не може бути ефективним, якщо він не сприймається суб'єктами як справедливий, прозорий і спрямований на підвищення якості управління, а не на покарання чи пошук персональних помилок. У цьому проявляється прямий зв'язок між методикою удосконалення управлінських рішень та проблемами контролю: там, де довіра є елементом алгоритму прийняття рішень, контроль також має формуватися на довірливій, превентивній і партнерській основі.

Управлінська діяльність з позицій науки адміністративного права природно підводить до розуміння того, що контроль і нагляд у сфері національної безпеки мають бути не лише зовнішнім інструментом перевірки, а внутрішнім механізмом зміцнення управлінської стійкості. Без реформування контрольних інститутів, усунення дублювання повноважень, впровадження єдиних ризикоорієнтованих підходів та підвищення рівня міжвідомчої координації жодне управлінське рішення не може забезпечити реальної безпеки.

Проблема контролю і нагляду у сфері національної безпеки базується на кількох ключових положеннях. По-перше, вона виходить з того, що демократична держава зобов'язана гарантувати не лише ефективність безпекових заходів, а й їх відповідність правам людини. Це означає, що контроль має подвійний вимір: він забезпечує дієздатність сектору безпеки і водночас виконує функцію захисту громадян від можливого свавілля влади. По-друге, нагляд у сфері безпеки має багаторівневий характер і включає парламентський, судовий, адміністративний і громадський виміри. Саме їх взаємодія створює систему стримувань і противаг, яка унеможливорює концентрацію влади без контролю.

По-третє, контроль і нагляд у сфері національної безпеки не можуть бути зведені лише до постфактум-реакції на зловживання. Вони мають мати превентивний характер, формуючи систему запобіжників і гарантій, які унеможливлюють порушення прав і свобод ще на стадії ухвалення рішень. У цьому контексті показовою є теза В. Б. Авер'янова про те, що «право повинно передувати владному рішення, а не виправдовувати його постфактум». Для сфери національної безпеки це означає: кожен захід, що обмежує права, має бути заздалегідь закріплений у правовій процедурі і підлягати контролю.

Соціальна природа громадського контролю у сфері безпеки полягає у залученні громадянського суспільства до моніторингу діяльності державних інституцій. Йдеться не лише про класичні механізми, такі як громадські ради, слухання чи експертні висновки, але й про новітні інструменти: електронні платформи для оцінки дотримання прав, незалежні моніторингові групи, співпрацю з правозахисними організаціями. Такий контроль надає додаткової легітимності діям держави, адже робить їх прозорими й відкритими для суспільної оцінки.

Нагляд у сфері національної безпеки формує власну аксіоматику: по-перше, будь-яке обмеження прав має бути винятковим і тимчасовим; по-друге, межі втручання держави повинні бути чітко визначені законом; по-третє, кожне втручання має супроводжуватися реальним механізмом оскарження. Відсутність цих елементів означає вихід держави за межі правового поля. Саме у

4.2 Інституційні засади забезпечення стабільності забезпечення прав і свобод людини в національній безпеці в умовах воєнного стану

цьому полягає значення громадського контролю: він не дозволяє владі забувати, що безпека держави і безпека людини є взаємопов'язаними і взаємозалежними категоріями.

Таким чином, контроль і нагляд у сфері національної безпеки є не другорядним інститутом, а серцевиною адміністративно-правової системи. Вони забезпечують баланс між необхідністю оперативних рішень і обов'язком держави дотримуватися прав і свобод громадян.

В умовах воєнного стану та масштабних загроз громадський контроль і нагляд набувають характеру не лише правової гарантії, а й стратегічного ресурсу національної стійкості.

З урахуванням завдань нашого дослідження сформуємо перший кластер пропозицій щодо практичного забезпечення прав і свобод людини і громадянина в національній безпеці.

Забезпечення стабільності системи прав і свобод у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану потребує посилення інституційного виміру. В першу чергу це стосується парламентського контролю. Доцільним, як на наш погляд, є створення в структурі Верховної Ради України постійно діючого підкомітету з питань дотримання прав і свобод у сфері національної безпеки, який би отримав повноваження системно перевіряти діяльність органів сектору безпеки, заслуховувати їхні звіти та ініціювати парламентські розслідування. Це надало б контрольним механізмам реального характеру та більшої легітимності.

У системі виконавчої влади необхідно законодавчо закріпити обов'язкову публічну звітність військових адміністрацій перед громадськістю щодо запроваджених заходів, які обмежують права громадян. Така звітність має здійснюватися в уніфікованій формі, що дозволить громадянам та правозахисним організаціям отримувати доступ до повної та достовірної інформації. Це в кінцевому варіанті сприятиме формуванню прозорості та довіри у суспільстві.

Особливого значення набуває реформування Служби безпеки України. Профільний Закон має бути оновлений у напрямку посилення парламентського нагляду за діяльністю служби, визначення чітких і прозорих меж її повноважень, а також

запровадження системи регулярної зовнішньої перевірки. Важливо розширити мандат Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у частині моніторингу діяльності СБУ та інших органів сектору безпеки, надавши йому право здійснювати незалежні інспекції та отримувати всю необхідну інформацію.

Судова система та інститут омбудсмена повинні отримати додаткові процесуальні інструменти, які дозволять прискорено розглядати справи, пов'язані з обмеженням прав під час воєнного стану. Це може бути реалізовано через законодавче встановлення особливого порядку розгляду скарг на рішення органів публічної адміністрації у сфері національної безпеки, що обмежують права громадян.

Потребує інституційного закріплення роль громадянського суспільства у сфері контролю. Запровадження механізму обов'язкової участі представників громадських організацій у дорадчих органах при органах сектору безпеки, створення незалежних наглядових рад та електронних платформ громадського моніторингу забезпечить формування діалогу між державою та суспільством і знизить ризики зловживань в діяльності органів виконавчої влади.

Запропоновані інституційні зміни дозволять інтегрувати принципи людиноцентризму та соціоцентризму у практику національної безпеки, зміцнити легітимність дій держави та сформувати реальний баланс між інтересами безпеки і гарантіями прав і свобод людини.

Формування другого кластеру пропозицій є частиною наукової складової проблеми забезпечення прав і свобод людини і громадянина в сфері забезпечення національної безпеки.

Наукове осмислення інституційних засад захисту прав і свобод у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану повинно стати окремим напрямом адміністративно-правової науки. Сучасні виклики вимагають розробки концептуальних моделей, здатних передбачати трансформацію інституційної архітектури у кризових умовах.

По-перше, необхідно систематично вивчати проблему балансу між станом національної безпеки та правами людини і громадянина з урахуванням доктрини верховенства права, міжнародного

гуманітарного права та практики ЄСПЛ. Наукове завдання полягає у визначенні критеріїв допустимості та меж державного втручання, які можуть бути покладені в основу майбутніх законодавчих змін.

По-друге, доцільно розробити типологію адміністративно-правових інструментів воєнного часу, що дозволить оцінювати їх ефективність і пропорційність. Таке дослідження має враховувати як український, так і зарубіжний досвід, зокрема моделі функціонування органів безпеки у країнах НАТО та ЄС.

По-третє, перспективним напрямом є створення інтегрованої доктрини демократичного контролю і нагляду, яка б поєднала парламентський, судовий, адміністративний і громадський виміри. Науковий результат має полягати у формуванні моделі, де громадський контроль не є факультативним, а виступає базовим елементом правового режиму безпеки.

По-четверте, важливо зосередити наукову увагу на проблемі інституційної відповідальності. Тут ідеться не лише про дисциплінарні чи кримінальні санкції, а й про формування нових форм адміністративної відповідальності та механізмів компенсації шкоди. Наукове дослідження у цій сфері повинно показати, як поєднати персональну відповідальність посадових осіб із інституційними гарантіями сталості держави.

Даний кластер визначає, що наукові дослідження цієї проблематики мають перейти до комплексного аналізу формальних норм в сфері забезпечення національної безпеки та розробки цілісної теорії адміністративно-правової національної безпеки, у центрі якої перебувають права і свободи людини та громадянина, а держава та її інституції розглядаються як інструменти забезпечення її прав навіть у період воєнних загроз. Така наукова база створить підґрунтя для подальших законодавчих і управлінських реформ, а також сприятиме утвердженню нової доктрини національної безпеки, заснованої на поєднанні людиноцентризму і соціоцентризму.

Отже, інституційні засади забезпечення стабільності прав і свобод у сфері національної безпеки під час воєнного стану полягають у цілісній взаємодії парламенту, уряду, військових адміністрацій, Служби безпеки України, судової системи, омбудсмена

та громадянського суспільства. Стійкість системи досягається завдяки процедурній визначеності рішень, реальності демократичного контролю та підзвітності, а також науково обґрунтованим підходам до розвитку правових інститутів. Впровадження запропонованих реформ і продовження наукових досліджень дозволить сформувати модель, у якій права людини та громадянина й національна безпека взаємно підсилюють та доповнюють одна одну, створюючи фундамент правової стійкості держави.

Одним із ключових кластерів фундаментального осмислення проблеми прав і свобод людини і громадянина в сфері національної безпеки є науково-теоретичне формування засад аналізу діяльності органів виконавчої влади в сфері національної безпеки. Концепція «ЗК» щодо захисту прав і свобод людини і громадянина в національній безпеці повинна стати теоретичним базисом цього процесу.

Умови воєнного стану актуалізують потребу у формуванні нових доктринальних орієнтирів, які б дозволили гармонізувати інтереси безпеки держави та гарантії прав людини. Розроблена та запропонована наукова концепція «ЗК» — компетенції, координація, контроль — покликана стати науково обґрунтованою моделлю захисту прав і свобод у сфері національної безпеки, яка спирається на принцип верховенства права і сучасні підходи до людиноцентризму та соціоцентризму²¹⁸.

Компетенції у цій концепції розглядаються як первинний механізм захисту прав і свобод. Кожен орган сектору безпеки повинен діяти виключно у межах законодавчо визначеної компетенції, що унеможливило б свавільне втручання у сферу прав громадян. Чітке розмежування повноважень між парламентом, урядом, військовими адміністраціями, Службою безпеки України та іншими суб'єктами гарантує передбачуваність рішень і формує правову визначеність, яка є основою захищеності особи.

Координація виступає другою складовою концепції і визначає якість взаємодії органів влади та громадянського суспільства

²¹⁸ Беззубов Д. О. Адміністративне право і національна безпека: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : «7bc», 2026. 312 с.

у сфері національної безпеки. Лише узгодженість дій суб'єктів публічної адміністрації здатна забезпечити комплексний характер захисту прав людини. Координація передбачає організаційні механізми взаємодії та одночасно уніфікацію адміністративних процедур, що забезпечують прозорість, послідовність і стабільність рішень. Вона також охоплює залучення громадських інституцій до вироблення та моніторингу політики у сфері безпеки, що підвищує рівень суспільної довіри і легітимності державних заходів.

Контроль є ключовою і водночас інтегруючою ланкою концепції. Він покликаний гарантувати, що заходи у сфері національної безпеки здійснюються у межах закону, відповідають принципам пропорційності та не виходять за рамки необхідності. Контроль реалізується у чотирьох взаємодоповнюючих формах: парламентський, судовий, адміністративний і громадський. Така багаторівнева система дозволяє запобігати порушенням та забезпечувати механізми відновлення порушених прав, включаючи компенсацію шкоди громадянам. Саме контроль перетворює права людини із декларативної категорії на реально діючий механізм обмеження влади навіть у кризових умовах.

Концепція «3К» формує цілісну модель адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини у сфері національної безпеки. Її цінність полягає у поєднанні трьох взаємопов'язаних елементів: компетенції окреслюють межі, в яких діють органи виконавчої влади, координація створює умови для узгодженості та легітимності рішень у сфері забезпечення національної безпеки, а контроль в підсумку забезпечує їх підзвітність і прозорість. У сукупності це дозволяє гармонізувати інтереси безпеки держави та права громадян, формуючи нову адміністративно-правову доктрину, в якій безпека і свобода взаємно посилюються та доповнюють правовий зміст цього процесу.

Перспективним напрямом подальшого аналізу є дослідження *меж допустимості державного втручання у права людини в особливий період*, адже саме визначення цих меж окреслює реальні рамки функціонування адміністративно-правових інструментів та дозволяє відрізнити легітимні заходи від потенційно ризикових в правовому полі.

Основні напрями реалізації стратегії ЗК є останнім кластером сформованих пропозицій удосконалення сфери забезпечення національної безпеки з позицій дотримання прав і свобод людини та громадянина.

Реалізація концепції ЗК у сфері національної безпеки потребує визначення конкретних напрямів, що дозволять перевести її з рівня теоретичної моделі в площину практичного адміністративно-правового регулювання.

Передусім важливим є напрям законодавчої інституціоналізації компетенцій органів виконавчої влади та військових адміністрацій. Це означає закріплення у законах та підзаконних актах чіткого розподілу функцій між різними суб'єктами сектору безпеки, встановлення меж дискреції та відповідальності. Таке визначення компетенцій забезпечує прозорість діяльності органів влади та зменшує ризик свавільного втручання у сферу прав і свобод громадян.

Другим напрямом є створення системи координації на міжвідомчому та міжрівневому рівнях. Це включає формування спеціальних координаційних рад при уряді, налагодження обміну інформацією між центральними й місцевими органами виконавчої влади, інтеграцію громадських організацій до консультативних та моніторингових структур. Координація дозволяє усунути дублювання повноважень, забезпечити узгодженість дій і підвищити ефективність реалізації рішень у сфері безпеки.

Третій напрям — розбудова системи контролю як демократичного механізму обмеження владних повноважень. Він охоплює розвиток парламентського нагляду через посилення ролі профільних комітетів, розширення повноважень омбудсмена у сфері національної безпеки, забезпечення доступу громадськості до інформації про діяльність органів сектору безпеки, а також створення процедур зовнішнього аудиту для ключових інституцій. Контроль виступає завершальною ланкою стратегії ЗК, оскільки саме він надає практичний сенс визначеним компетенціям і встановленій координації.

Отже можна зробити висновок, що основні напрями реалізації стратегії ЗК полягають у нормативному закріпленні компетенцій, інституційному забезпеченні координації та створенні

багаторівневої системи контролю. Їхня реалізація забезпечує формування збалансованої моделі управління у сфері національної безпеки, де права і свободи людини інтегруються у кожний етап діяльності органів виконавчої влади.

Дмитро БЕЗЗУБОВ,
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені
В. М. Корецького НАН України

Ольга АНДРІЙКО,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
провідний науковий співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені
В. М. Корецького НАН України

4.3 Ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів виконавчої влади та податковій сфері

Проблема ефективності та якості забезпечення прав і свобод людини у діяльності органів виконавчої влади в умовах воєнного стану в сфері забезпечення національної безпеки не може розглядатися лише у площині технічних чи процедурних аспектів державного управління. Йдеться про фундаментальний вимір адміністративного права, у якому ефективність постає як соціальна цінність та управлінська характеристика. Йдеться про інтеграцію категорій «ефективність», «якість» і «права людини» у єдину правову парадигму, де кожна з них посилює іншу.

У класичній моделі державоцентричного управління ефективність вимірювалася швидкістю ухвалення рішень, їхньою результативністю у сфері оборони чи забезпечення порядку, здатністю концентрувати ресурси. Проте сучасна адміністративно-правова доктрина, спираючись на ідеї людиноцентризму В. Б. Авер'янова та соціоцентризму як його логічного продовження у сфері безпеки, вимагає зовсім іншого підходу. Ефективність уже не може відокремлюватися від легітимності, а легітимність — від рівня захищеності прав і свобод²¹⁹. Держава, яка діє оперативно, але нехтує правами людини, фактично руйнує власну основу, оскільки позбавляє безпекові заходи довіри з боку суспільства. Тому справжня ефективність — це не лише досягнення цілей обороноздатності чи публічного порядку, але й здатність робити це без зловживання владою, у межах права і з урахуванням людської гідності.

Концепція соціоцентризму, яку доцільно розглядати як розвиток людиноцентризму в особливих умовах воєнного стану, визначає, що права і свободи особи та колективна безпека є взаємопов'язаними і взаємозалежними. Це елементи єдиної системи, що

²¹⁹ Авер'янов В. Б. Шляхи формування нової доктрини українського адміністративного права. Правова держава. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. Вип. 17. С. 158–166.

4.3 Ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів виконавчої влади та податковій сфері

доповнюють один одного. Держава може бути безпечною лише тоді, коли її громадяни відчувають захищеність власних прав; і навпаки — права і свободи людини можуть бути гарантованими лише у стабільній і безпечній державі. Звідси випливає вимога інтегрувати забезпечення прав і свобод у саму основу політики забезпечення національної безпеки, а адміністративне право розглядати як головний фундамент наукового забезпечення цього процесу.

Особливої уваги потребує концепт управлінсько-сервісної функції органів виконавчої влади. Навіть у період війни органи публічної адміністрації не перестають бути надавачами публічних благ і гарантій. Якщо раніше вони традиційно розглядалися як апарат контролю, примусу та організації, то сьогодні вони мають утверджуватися як інституції, що надають громадянам адміністративні послуги та забезпечують відчуття правової захищеності. Це особливо важливо в умовах воєнного стану, коли суспільство стикається з численними обмеженнями і відчуває підвищену вразливість. Виконавча влада, яка діє прозоро, мотивує свої рішення, забезпечує можливості оскарження і звітує перед громадянами, фактично виконує сервісну функцію навіть тоді, коли застосовує примусові заходи.

У цьому контексті важливою є категорія інституційної ефективності. Ефективним є не лише той орган виконавчої влади, який досягає поставленої мети, а й той, що демонструє спроможність діяти відкрито, демократично та передбачувано. Інституційна ефективність включає такі параметри: здатність органу реалізовувати свої повноваження без перевищення компетенції, функціонування у чітко врегульованих адміністративних процедурах та готовність нести відповідальність за ухвалені рішення, а також комунікація з суспільством в межах правової компетенції. Саме ця якість інституційного функціонування перетворює адміністративне право на реальний захист від надмірної дискреції, а державу — на суб'єкта права, легітимність якого ґрунтується в тому числі на довірі громадян.

Отже, ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів виконавчої влади в умовах воєнного стану слід розуміти у широкому соціально-правовому вимірі. Це не лише здатність ухвалювати рішення і впроваджувати заходи,

але й обов'язок робити це так, щоб не зруйнувати фундамент правової держави. Саме інтеграція ідей людиноцентризму та соціоцентризму, концепцій сервісної природи виконавчої влади і принципу інституційної ефективності формує нову доктрину адміністративного права, у центрі якої перебуває людина, а національна безпека розглядається як умова її свободи та гідності. Лише у такій взаємозалежності права і свободи, ефективність управління та якість інституційного функціонування здатні забезпечити справжню стійкість демократичної держави навіть у добу воєнних викликів.

Органи виконавчої влади є головними суб'єктами, які на практиці втілюють державну політику у сфері національної безпеки, приймають рішення, що безпосередньо впливають на правовий статус громадян, і застосовують адміністративно-правові інструменти обмеження чи забезпечення прав. Тому саме якість і ефективність їхньої діяльності стає ключовим критерієм оцінки здатності держави зберігати баланс між безпекою і правами людини в умовах воєнного стану.

Ефективність у цій площині означає здатність органів виконавчої влади виконувати завдання із забезпечення обороноздатності, громадського порядку та інформаційної безпеки без надмірного і непропорційного втручання у права громадян. Якість же діяльності вимірюється дотриманням принципів законності, передбачуваності, прозорості та справедливості у процесі прийняття рішень.

На практиці діяльність виконавчих органів у період воєнного стану охоплює ухвалення індивідуальних адміністративних актів (наприклад, про відчуження майна для потреб оборони), застосування адміністративно-примусових заходів (комендантська година, обмеження свободи пересування, контроль за інформаційними потоками), а також організацію мобілізаційних і логістичних процесів. Ефективність цих заходів визначається їх результативністю у сфері забезпечення національної безпеки та тим, наскільки вони відповідають критеріям пропорційності та правової визначеності.

Якість забезпечення прав у діяльності органів виконавчої влади також залежить від рівня підзвітності та наявності контрольних

4.3 Ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів виконавчої влади та податковій сфері

механізмів. У працях В. В. Цветкова особливо наголошувалося, що виконавча влада за своєю природою не може існувати поза системою контролю, адже лише підконтрольність і відкритість перетворюють її на інструмент служіння суспільству, а не на механізм примусу²²⁰. В умовах воєнного стану ця теза набуває ще більшої актуальності: без інституційної підзвітності посилені владні інструменти можуть стати джерелом загроз для самих основ конституційного ладу.

Особливого значення набуває якість комунікації органів виконавчої влади з громадянами. Надання повної та своєчасної інформації щодо причин і наслідків обмежень, встановлених воєнним станом, є складовою прозорості та довіри. Недостатність реалізації права на інформацію породжує підозри громадян у зловживаннях, підриває легітимність владних рішень і послаблює суспільну стійкість. Таким чином, інформаційна відкритість стає одним із ключових показників якості діяльності органів виконавчої влади.

Оцінка ефективності та якості діяльності виконавчої влади у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану потребує також системи об'єктивних індикаторів. До них належать: кількість і зміст судових скарг на дії органів влади, рівень довіри населення до органів публічної адміністрації, ступінь дотримання процедурних гарантій, наявність системної звітності та публічного контролю. Саме поєднання цих критеріїв дозволяє оцінити не лише юридичну формальність заходів, а й їхню соціальну легітимність.

Отже, ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини у діяльності органів виконавчої влади є ключовими характеристиками правової держави в умовах воєнних викликів. Вони забезпечуються дотриманням принципів верховенства права, пропорційності, правової визначеності та прозорості, а також постійним контролем і підзвітністю перед суспільством. Лише за таких умов виконавча влада може одночасно гарантувати національну безпеку і ефективно забезпечувати права і свободи людини та громадянина.

²²⁰ Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. Київ : Оріони, 1998. 364 с.

Підвищення ефективності та якості діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану потребує комплексного підходу, що поєднує процедурні, інституційні та соціальні елементи.

Передусім доцільним є удосконалення адміністративних процедур. Законодавче закріплення чітких правил ухвалення рішень щодо обмеження прав і свобод, обов'язковість їх мотивування та оприлюднення створюватимуть простір правової визначеності та прозорості. Важливим кроком має стати розробка єдиного адміністративного кодексу процедур у сфері національної безпеки, який би інтегрував уніфіковані підходи до прийняття актів виконавчої влади.

Необхідно також удосконалити індикатори оцінки діяльності органів влади. Такими індикаторами можуть бути:

- кількість судових скарг на дії органів у сфері безпеки та співвідношення задоволених позовів;
- рівень довіри населення, який має вимірюватися регулярними соціологічними опитуваннями;
- ступінь дотримання процедурних строків та публічної звітності;
- якість комунікації з громадянами (швидкість, доступність і зрозумілість інформації).

Удосконалення контрольних механізмів є наступним ключовим завданням. Для цього слід посилити парламентський нагляд, надавши профільним комітетам повноваження проводити системні перевірки діяльності органів виконавчої влади та військових адміністрацій. Судова влада повинна отримати процесуальні інструменти для прискороного розгляду скарг громадян на незаконні обмеження. Інститут омбудсмена має стати активним учасником моніторингу рішень органів влади у сфері безпеки.

Важливим є також інституційне закріплення громадського контролю. Доцільно створити незалежні дорадчі та наглядові ради при органах сектору безпеки, обов'язковою умовою функціонування яких буде участь представників громадських організацій і правозахисних інституцій. Це дозволить залучити суспільство до оцінки якості державних рішень і підвищить рівень довіри до них.

Окрему увагу слід приділити комунікації виконавчої влади із суспільством. Запровадження стандартів публічного інформу-

4.3 Ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів виконавчої влади та податковій сфері

вання громадян про зміст і наслідки обмежувальних заходів, регулярні брифінги і публічні звіти органів влади сприятимуть зміцненню прозорості. Використання електронних платформ для надання інформації та прийняття звернень громадян значно підвищить якість взаємодії держави з населенням.

Науковий аспект підвищення ефективності і якості вимагає систематичного аналізу діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки, розробки методичних рекомендацій і навчальних програм для державних службовців, що працюють у кризових умовах. Наукові дослідження повинні формувати нові стандарти адміністративного управління, які відповідають вимогам людиноцентризму та соціоцентризму.

Авторська методика удосконалення діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина через принципи добросовісності, пропорційності та розумності.

У сучасних умовах трансформації державного управління, зумовлених воєнним станом та зростанням ролі безпекових функцій держави, виникає об'єктивна потреба у формуванні цілісної методики оцінювання та вдосконалення діяльності органів виконавчої влади. Така методика повинна забезпечувати формальну законність управлінських рішень та їх змістовну відповідність принципам верховенства права, зокрема у частині гарантування прав і свобод людини і громадянина.

Запропонована авторська методика ґрунтується на інтеграції трьох ключових принципів, а саме добросовісності, пропорційності та розумності у процесі прийняття, реалізації та контролю управлінських рішень у сфері національної безпеки. Її особливістю є поєднання нормативного, аналітичного та прикладного підходів, що дозволяє використовувати її як інструмент внутрішнього управління, зовнішнього контролю та науково-правової оцінки.

У структурному вимірі методика має комплексний характер і передбачає кілька взаємопов'язаних блоків.

Перший блок має концептуальний характер і полягає у визначенні меж допустимого втручання держави у права людини у сфері національної безпеки. Він ґрунтується на ідеї, що безпекова діяльність не є автономною від правового порядку, а функціонує

в його межах. Саме тому будь-яке управлінське рішення повинно оцінюватися не лише з позицій доцільності, але й з позицій правової виправданості.

Другий блок має нормативно-ідентифікаційний характер і спрямований на встановлення правової основи діяльності органу виконавчої влади. У його межах визначаються повноваження, процедура, правовий режим, а також конкретні права і свободи, які можуть бути обмежені. Це дозволяє чітко окреслити правове поле, в якому здійснюється управлінська діяльність.

Третій блок є аналітичним і передбачає застосування тесту добросовісності. У його межах оцінюється відповідність дій органу меті правового регулювання, відсутність зловживання повноваженнями, належність мотивування та обґрунтованість рішень. Добросовісність у цьому контексті виступає критерієм правової чистоти управлінського рішення.

Четвертий блок становить тест пропорційності, який є центральним елементом методики. Він передбачає поетапну оцінку придатності, необхідності та співмірності заходів, що застосовуються органом виконавчої влади. Саме цей блок дозволяє встановити межі допустимого втручання у права людини та забезпечити баланс між станом забезпечення національної безпеки та станом забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

П'ятий блок охоплює оцінку розумності рішення. У його межах аналізується повнота встановлення обставин, логічність висновків, внутрішня узгодженість рішення та передбачуваність його наслідків. Розумність виступає інтегруючим критерієм, що дозволяє оцінити якість управлінського мислення.

Шостий блок має коригувальний характер і спрямований на формування рекомендацій щодо удосконалення діяльності органу виконавчої влади. Він передбачає визначення недоліків у нормативному регулюванні, процедурі, практиці застосування норм, організаційній структурі або кадровому забезпеченні. Саме на цьому етапі методика є частиною аналітики якості та ефективності управлінських рішень посадових осіб органу виконавчої влади.

Особливістю запропонованої методики є її *універсальність*. Вона може застосовуватися як до окремих управлінських рішень, так і до діяльності органу в цілому. Це дозволяє використовувати

4.3 Ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів виконавчої влади та податковій сфері

її у різних формах: як інструмент внутрішнього аудиту, як методологічну основу для судової або експертної оцінки, як елемент навчання державних службовців, а також як наукову модель дослідження адміністративної діяльності.

Водночас методика має прикладний потенціал у сфері оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади. Вона дозволяє перейти від кількісних показників до якісних критеріїв, що враховують реальний вплив рішень на права людини, рівень довіри до держави та загальну стабільність правового порядку. У цьому сенсі вона може бути інтегрована у систему державного контролю, внутрішнього аудиту та стратегічного планування.

З наукової точки зору запропонована методика відображає перехід від формального до матеріального розуміння законності у сфері державного управління. Вона поєднує ідеї соціоцентричної доктрини адміністративного права, концепцію верховенства права та сучасні підходи до управління ризиками у сфері національної безпеки. Це дозволяє розглядати її як елемент нової парадигми адміністративного права, у якій права людини є не зовнішнім обмеженням, а внутрішнім змістом управлінської діяльності.

У підсумку авторська методика удосконалення діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина може бути визначена як комплексна система критеріїв, процедур і аналітичних інструментів, спрямованих на забезпечення правової якості управлінських рішень. Її впровадження сприятиме підвищенню ефективності державного управління, зміцненню довіри до держави та формуванню сучасної моделі забезпечення національної безпеки, що відповідає стандартам правової держави.

Індекси правової якості безпекового рішення щодо забезпечення прав і свобод людини в сфері національної безпеки.

У сучасних умовах забезпечення національної безпеки правова оцінка рішень органів виконавчої влади не може обмежуватися перевіркою їх формальної законності. Сам факт наявності компетенції, дотримання загальної процедури чи посилення на безпекову мету ще не дає підстав вважати відповідне рішення належним з точки зору правової держави. У сфері національної безпеки, де владне втручання зазвичай є інтенсивним, а дискреція

нормативно обумовленою, особливого значення набуває питання правової якості рішення. Саме тому доцільно запропонувати авторську категорію індексу правової якості безпекового рішення як інтегрального інструменту оцінювання змісту, процедури та наслідків владного волевиявлення у безпековій сфері.

Під індексом правової якості безпекового рішення доцільно розуміти комплексний оціночний показник, який відображає ступінь відповідності конкретного рішення органу виконавчої влади вимогам верховенства права, принципам добросовісності, пропорційності та розумності, а також належному балансу між інтересами національної безпеки і правами людини та громадянина. Його сутність полягає у тому, що він дозволяє перейти від формального аналізу правомірності до багатовимірного виміру якості управлінського акту.

Такий індекс має наукову та методологічну природу. Його головне призначення полягає не в абстрактному ранжуванні рішень, а в тому, щоб дати змогу фахово відповісти на питання, наскільки конкретне безпекове рішення є юридично якісним, змістовно обґрунтованим, процедурно належним та соціально легітимним. У цьому сенсі індекс виступає інструментом оцінювання, визначення якості та удосконалення діяльності органів виконавчої влади.

Конструкція індексу правової якості безпекового рішення має спиратися на кілька взаємопов'язаних критеріїв. Першим із них є критерій нормативної належності. Йдеться про наявність чіткої правової підстави для рішення, належну компетенцію органу, коректність обраного правового режиму, відповідність акту чинному законодавству та відсутність ознак свавільного виходу за межі повноважень. Нормативна належність утворює первинний рівень оцінки, базис і логіку подальшої оцінки.

Другим критерієм виступає добросовісність. У межах цього критерію оцінюється, чи відповідає рішення реальній меті, визначеній законом, чи не використано безпекову аргументацію як привід для досягнення сторонніх управлінських результатів, чи не вбачається у змісті акту ознак зловживання владою, прихованої дискримінації, адміністративного тиску або надмірного розширення дискреції. Добросовісність дає змогу оцінити внутрішню правову якість управлінського рішення.

Третім критерієм є пропорційність. У даному разі йдеться про придатність обраного заходу для досягнення легітимної безпекової мети, його необхідність у конкретних обставинах та співмірність втручання у права особи із значущістю суспільного інтересу. Саме пропорційність визначає, чи є рішення юридично та нормативно збалансованим, чи не покладає воно на особу надмірного тягара та чи не було можливості досягти тієї самої мети іншими (наприклад, менш фінансово затратними) засобами.

Четвертим критерієм доцільно визначити розумність. Цей критерій охоплює достатність фактичної основи рішення, логічний зв'язок між встановленими обставинами та зробленими висновками, відсутність шаблонного мотивування, узгодженість рішення з попередньою адміністративною практикою та передбачуваність його наслідків. Розумність дозволяє виявити, чи є рішення результатом належного публічного адміністрування, чи не було використання надмірного владного ресурсу.

П'ятим критерієм має бути процедурна коректність. У сфері національної безпеки повне дотримання стандартних адміністративних процедур не завжди є можливим у зв'язку з особливим режимом функціонування держави, однак навіть у таких умовах повинні зберігатися базові гарантії належного процесу: фіксація підстав, наявність мотивування, внутрішня перевірка, визначеність виконавця, контрольованість рішення, можливість оскарження в межах безпекової ситуації.

Шостим критерієм доцільно визначити критерій ступеня «людиноцентричності» рішення. Його зміст полягає у встановленні того, як саме рішення впливає на права, свободи та законні інтереси особи, чи не створює воно непрямого обмеження інших прав, чи не породжує невинуватих наслідків для вразливих категорій населення, чи враховує індивідуальну ситуацію адресата. Саме цей критерій дозволяє інтегрувати людиноцентричний вимір у систему оцінки безпекового рішення.

Сьомим критерієм є контрольованість і можливості перегляду. Правова якість рішення істотно знижується, якщо воно не містить механізмів подальшої перевірки, не піддається внутрішньому перегляду, не має визначених строків дії або фактично виводиться з-під будь-якої форми контролю. У сфері національної

безпеки абсолютна неконтрольованість завжди створює підвищений ризик свавілля, а тому якісне рішення повинно мати хоча б мінімальний вбудований механізм перевірки або ревізії.

У методичному аспекті індекс правової якості безпекового рішення може застосовуватися у двох формах. У широкому значенні він виступає якісною доктринальною моделлю експертної оцінки, коли кожен із наведених критеріїв аналізується описово, з формуванням узагальненого висновку. У вузькому значенні він може бути трансформований у шкалу оцінювання, де кожному критерію надається певна вага, а підсумковий результат дозволяє класифікувати рішення як таке, що має високий, достатній, знижений або критично низький рівень правової якості.

З практичної точки зору така модель може бути використана у кількох напрямках. По-перше, як внутрішній інструмент самооцінки органів виконавчої влади під час підготовки безпекових рішень. По-друге, як методична база для службових розслідувань, внутрішнього аудиту та правового моніторингу діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб. По-третє, як інструмент науково-правової експертизи. По-четверте, як теоретична основа для судового й «квазісудового» контролю над рішеннями у сфері національної безпеки. По-п'яте, як критерій навчання та професійної підготовки посадових осіб сектору безпеки й оборони.

Наукова новизна такого індексу полягає в тому, що він дозволяє поєднати адміністративно-правову доктрину із прикладною методологією оцінювання рішень в сфері забезпечення національної безпеки. Традиційно в українській правничій науці оцінка рішень органів виконавчої влади здійснювалася через категорії законності, компетенції або процедурної узгодженості. Запропонована конструкція дає змогу перейти до більш глибокого рівня аналізу, де вирішальне значення має не лише те, чи було рішення прийняте законно, а й те, чи було воно юридично якісним за своїм змістом, способом ухвалення та впливом на стан забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

З точки зору розвитку адміністративного права цей підхід є важливим ще й тому, що він формує нову площину осмислення безпекової діяльності держави. У ній національна безпека не трактується як автономна сфера, виведена за межі загальних

4.3 Ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів виконавчої влади та податковій сфері

правових стандартів, а, навпаки, розглядається як така, що потребує підвищеної правової якості рішень через особливу чутливість до втручання у права людини. Тим самим індекс правової якості безпекового рішення стає інструментом поєднання безпекової доцільності та верховенства права.

Податкова безпека як складова національної безпеки та гарантії захисту прав платників податків.

Сучасна доктрина національної безпеки вимагає системного осмислення її складових не лише у традиційно визначених секторах безпеки і оборони, але й у фінансово-економічному вимірі, який безпосередньо впливає на спроможність держави виконувати свої функції. У цьому контексті податкова безпека набуває значення самостійного елементу національної безпеки, оскільки саме через податкову систему забезпечується формування ресурсної бази держави, необхідної для реалізації безпекових і правозахисних функцій.

У науковому розумінні податкова безпека доцільно визначається як стан захищеності податкової системи, що забезпечує стабільне, достатнє та передбачуване надходження доходів до бюджету, водночас гарантуючи дотримання прав і законних інтересів платників податків. Такий підхід дозволяє поєднати фіскальну функцію держави із її обов'язком забезпечувати права людини, що відповідає принципам правової держави.

Нормативною основою функціонування податкової системи виступає Податковий кодекс України, який визначає принципи оподаткування, права та обов'язки платників податків, а також повноваження контролюючих органів. У системному зв'язку з положеннями Закону України «Про національну безпеку України» це дозволяє розглядати податкову політику як інструмент забезпечення національної безпеки, що функціонує на засадах законності, справедливості та пропорційності.

Податкова безпека має комплексний характер і охоплює кілька взаємопов'язаних аспектів. По-перше, це забезпечення стабільності податкових надходжень, що дозволяє державі фінансувати сектор безпеки і оборони, соціальні програми та інші напрями діяльності. По-друге, це захист податкової системи від внутрішніх і зовнішніх загроз, включаючи ухилення від оподаткування,

тіньову економіку та транснаціональні фінансові ризики. По-тре-те, це забезпечення прав платників податків як невід'ємної скла-дової фінансової безпеки.

У сфері національної безпеки податкова політика виконує по-двійну функцію. З одного боку, вона забезпечує мобілізацію фін-ансових ресурсів для потреб держави, а з іншого — впливає на економічну активність суб'єктів господарювання, що визначає рівень соціальної стабільності. Саме тому податкова безпека по-винна будуватися на принципі балансу між фіскальними інтере-сами держави та правами платників податків.

З позицій адміністративного права особливого значення на-буває питання меж втручання держави у сферу майнових прав платників податків. Оподаткування, будучи формою публічно-пра-вового обов'язку, водночас є втручанням у право власності, що зу-мовлює необхідність дотримання принципу пропорційності. Це означає, що податкове навантаження повинно бути економічно обґрунтованим, економічно адекватним та таким, що не створює надмірних обмежень для здійснення підприємницької діяльності.

У цьому контексті захист прав платників податків виступає ключовим елементом податкової безпеки. Йдеться не лише про формальне закріплення прав у законодавстві, але й про забезпе-чення їх реальної реалізації. До основних прав платників подат-ків належать право на належне адміністрування податків, право на справедливий розгляд податкових спорів, право на оскаржен-ня рішень контролюючих органів, а також право на правову ви-значеність у сфері оподаткування.

Практична реалізація зазначених прав значною мірою зале-жить від якості діяльності органів виконавчої влади, зокрема контролюючих органів. У цьому аспекті важливим є забезпечен-ня належного рівня адміністративних процедур, які регулюють взаємодію між державою та платниками податків. Прозорість процедур, їх передбачуваність та обґрунтованість виступають важливими гарантіями дотримання прав людини у сфері оподат-кування.

Умови воєнного стану створюють додаткові виклики для за-безпечення податкової безпеки. Необхідність фінансування обо-ронних потреб обумовлює посилення фіскального навантаження,

4.3 Ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів виконавчої влади та податковій сфері

що може впливати на економічну активність та права платників податків. У цих умовах особливого значення набуває забезпечення гнучкості податкової політики, що передбачає запровадження тимчасових податкових пільг, відстрочок та інших механізмів підтримки бізнесу.

Водночас такі заходи повинні мати чітке нормативне обґрунтування та обмежений у часі характер, щоб не підривати стабільність податкової системи. Надмірна зміна податкових правил може призводити до правової невизначеності, що негативно впливає на довіру до держави та рівень податкової дисципліни.

Особливого значення набуває також питання ефективності податкового адміністрування. Недосконалість процедур, надмірна дискреція контролюючих органів та корупційні ризики можуть суттєво знижувати рівень податкової безпеки та порушувати права платників податків. У цьому контексті важливим є впровадження сучасних інформаційно-аналітичних систем, які дозволяють підвищити прозорість та ефективність податкового контролю.

З позицій соціоцентричного підходу податкова безпека повинна розглядатися як інструмент забезпечення балансу між інтересами держави та суспільства. Це означає, що податкова політика має бути спрямована не лише на наповнення бюджету, але й на створення умов для економічного розвитку, забезпечення зайнятості та підвищення рівня життя населення.

У цьому контексті доцільно застосовувати індикаторний підхід до оцінювання податкової безпеки, що дозволяє визначити її рівень через систему показників. До таких показників можуть належати стабільність податкових надходжень, рівень податкової дисципліни, ефективність адміністрування податків, а також рівень захисту прав платників податків. Їх інтеграція у загальну систему оцінювання національної безпеки дозволяє забезпечити комплексний підхід до аналізу фінансової політики держави.

Важливим є також забезпечення взаємозв'язку податкової безпеки з іншими складовими фінансової безпеки, зокрема бюджетною та борговою. Нестабільність податкових надходжень може призводити до зростання дефіциту бюджету та збільшення державного боргу, що створює додаткові ризики для економічної стабільності та реалізації прав людини.

Таким чином, податкова безпека виступає важливим елементом системи національної безпеки, який поєднує економічні, правові та соціальні аспекти. Її ефективність визначається здатністю держави забезпечити стабільність податкової системи, ефективність її функціонування та належний рівень захисту прав платників податків.

У підсумку слід зазначити, що формування сучасної моделі податкової безпеки потребує комплексного підходу, який включає вдосконалення податкового законодавства, підвищення ефективності податкового адміністрування, забезпечення прозорості діяльності контролюючих органів та впровадження сучасних аналітичних інструментів оцінювання. Саме такий підхід дозволяє забезпечити баланс між фіскальними інтересами держави та правами людини, що є визначальною умовою розвитку правової держави в умовах сучасних безпекових викликів.

Пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері національної безпеки шляхом імплементації принципів добросовісності, пропорційності та розумності в нормотворчу практику.

Сучасний етап розвитку національної правової системи, зумовлений умовами воєнного стану, трансформацією державного управління та поглибленням інтеграції України до європейського правового простору, актуалізує необхідність переосмислення нормативних засад функціонування сектору безпеки і оборони. Одним із ключових напрямів такого переосмислення є забезпечення належного балансу між інтересами національної безпеки та гарантіями прав і свобод людини і громадянина. У цьому контексті особливого значення набуває впровадження в законодавство матеріальних принципів здійснення владних повноважень, які дозволяють оцінювати не лише формальну правомірність дій суб'єктів публічної адміністрації, а й їх змістовну якість.

Закон України «Про національну безпеку України»²²¹, будучи базовим актом у відповідній сфері, визначає основні засади державної політики, систему органів, принципи функціонування

²²¹ Про національну безпеку України. Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

4.3 Ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів виконавчої влади та податковій сфері

сектору безпеки і оборони, а також напрями державного управління. Водночас його чинна редакція переважно зосереджена на організаційно-інституційних аспектах і не містить достатньо розгорнутих матеріальних орієнтирів щодо здійснення владних повноважень із урахуванням прав людини. Відсутність таких орієнтирів у законі створює ризики неоднакового застосування норм, розширеного тлумачення дискреції та недостатньої обґрунтованості управлінських рішень.

У цьому зв'язку доцільним є внесення змін до зазначеного Закону шляхом закріплення принципів добросовісності, пропорційності та розумності як базових засад діяльності органів сектору безпеки і оборони. Таке закріплення має функціональний характер, оскільки зазначені принципи виступають універсальними критеріями оцінки діяльності органів виконавчої влади та дозволяють забезпечити відповідність управлінських рішень вимогам верховенства права.

Принцип добросовісності у сфері національної безпеки має бути закріплений як вимога до органів державної влади діяти відповідно до мети наданих їм повноважень, не допускаючи їх використання для досягнення інших, не передбачених законом цілей. Його імплементація у законодавство дозволить закріпити обов'язок суб'єктів владних повноважень діяти чесно, неупереджено, з урахуванням фактичних обставин та без зловживання дискрецією. Це сприятиме формуванню належної управлінської культури та забезпеченню довіри до органів забезпечення національної безпеки.

Принцип пропорційності має бути визначений як основоположна вимога до здійснення будь-якого втручання у права і свободи людини у процесі реалізації безпекових повноважень. Його законодавче закріплення дозволить встановити обов'язок органів виконавчої влади обґрунтовувати необхідність застосування обмежувальних заходів, оцінювати можливість досягнення мети менш обтяжливими засобами та забезпечувати співмірність між втручанням і суспільною потребою. Це, у свою чергу, сприятиме гармонізації національного законодавства з практикою Європейського суду з прав людини та європейськими стандартами *good governance*.

Принцип розумності має бути інтегрований у закон як вимога до обґрунтованості, логічності та передбачуваності рішень органів сектору безпеки і оборони. Його закріплення дозволить встановити обов'язок враховувати всі суттєві обставини, забезпечувати належний рівень мотивування рішень та уникати формального підходу до застосування норм. Розумність як принцип забезпечує внутрішню узгодженість правозастосування та підвищує якість управлінських процесів.

З урахуванням зазначеного доцільним є внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» шляхом доповнення статті 2 з позначкою 1, яка визначає принципи державної політики у сфері національної безпеки, новими положеннями такого змісту:

«Діяльність органів сектору безпеки і оборони здійснюється з дотриманням принципів добросовісності, пропорційності та розумності, що передбачають:

здійснення повноважень відповідно до їх мети, визначеної законом, із недопущенням зловживання правом;

забезпечення необхідності та співмірності заходів, що обмежують права і свободи людини і громадянина, з метою досягнення законних цілей у сфері національної безпеки;

ухвалення рішень на основі належного з'ясування обставин, їх обґрунтованості, логічності та передбачуваності».

Водночас законодавче закріплення принципів має супроводжуватися уточненням механізмів їх реалізації. Зокрема, доцільним є передбачення обов'язку мотивування рішень, що обмежують права і свободи людини, а також забезпечення можливості їх перевірки в порядку адміністративного або судового контролю. Це створить додаткові гарантії правової визначеності та підвищить ефективність правового захисту.

Важливим аспектом є також узгодження запропонованих змін із іншими нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність органів виконавчої влади. Йдеться, зокрема, про законодавство у сфері адміністративної процедури, публічних фінансів, державного контролю та антикорупційної політики. Така узгодженість забезпечить системний характер реформ та унеможливить фрагментарність правового регулювання.

4.3 Ефективність та якість забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів виконавчої влади та податковій сфері

Імплементация зазначених принципів має також враховувати специфіку діяльності органів сектору безпеки і оборони, пов'язану з необхідністю збереження державної таємниці, оперативності реагування та особливих умов функціонування у період воєнного стану. Водночас ці обставини не повинні нівелювати значення правових гарантій, а мають враховуватися при визначенні меж їх реалізації. Саме поєднання безпекових інтересів із правовими стандартами є ознакою зрілої правової держави.

У підсумку пропонуємо внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України»²²² шляхом закріплення принципів добросовісності, пропорційності та розумності, що дозволить підвищити якість правового регулювання, забезпечити більш ефективне функціонування органів виконавчої влади та зміцнити гарантії прав і свобод людини. Такі зміни сприятимуть формуванню сучасної моделі публічного управління у сфері національної безпеки, що відповідає європейським стандартам і забезпечує баланс між інтересами держави та особи.

Дмитро БЕЗЗУБОВ,
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

Наталія ІСАЄВА,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

²²² Про національну безпеку України. Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

4.4 Захист прав громадян нормами адміністративного законодавства в умовах воєнного стану

Аналіз вітчизняного адміністративного законодавства та практики його застосування дозволяє виокремити наступні актуальні питання адміністративно-правового захисту прав громадян України в умовах війни:

1) необхідність забезпечення процедурних гарантій прав громадян, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру» в умовах розширеної дискреції військових адміністрацій, територіальних центрів комплектування (далі — ТЦК) та соціальної підтримки (далі — СП) і спеціального воєнного регулювання згідно Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Набуття чинності ЗАП стало свого роду «революційним» етапом у розвитку українського адміністративного права і наблизило його до стандартів належного врядування, закріплених у ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу: право кожного бути вислуханим; право доступу до матеріалів справи; обов'язок адміністрації мотивувати рішення; право на відшкодування шкоди.

В той же час, ключовою проблемою є забезпечення стабільності процедурних гарантій, передбачених ЗАП, та недопущення їх непропорційного звуження навіть під впливом безпекового регулювання. Це пов'язано з тим, що відносини, що виникають під час застосування законодавства про національну безпеку і оборону, згідно частини 2 статті 1 вказаного Закону, є винятком зі сфери дії ЗАП. Однак, чи означає цей виняток повне усунення процедурних стандартів ЗАП зі сфери спеціального воєнного регулювання? Судова практика демонструє тенденцію до застосування принципів законності, офіційності, обґрунтованості та пропорційності навіть у справах, пов'язаних із мобілізаційними заходами. Чому суди посилаються на принципи адміністративної процедури? На нашу думку, тому, що принципи ЗАП конкретизують принцип верховенства права; узгоджуються з вимогами статей 19 та 64 Конституції України; відображають конституційні

4.4 Захист прав громадян нормами адміністративного законодавства в умовах воєнного стану

засади діяльності публічної адміністрації; тобто, суд фактично застосовує не сам ЗАП як такий, а загальні принципи належного адміністрування, які мають ширший — конституційний — характер. Це явище можна описати як «принципову дифузію» ЗАП в суміжні сфери, нормативну інтеграцію принципу належного врядування в українську правову систему навіть в умовах воєнного стану.

Важливим також є розуміння того, які різновиди відносин у сфері національної безпеки і оборони є винятками зі сфери дії ЗАП. Як свідчить уже історія прийняття ЗАП, вказані винятки були внесені з метою врахування президентських вето, які стосувалися виключно конституційних повноважень Президента України. Це означає, що законодавець мав намір виключити з дії ЗАП лише ті адміністративні правовідносини, які безпосередньо пов'язані з реалізацією Президентських повноважень у сфері національної безпеки і оборони. Відтак, можна стверджувати, що діяльність ТЦК, зокрема процедури мобілізації, за своєю правовою природою є адміністративними процедурами, які не входять до виняткових Президентських повноважень, регулюються спеціальним законодавством з чіткими процедурними вимогами, і потребують дотримання основоположних принципів адміністративної процедури. Такий підхід дозволить використовувати положення ЗАП для захисту прав громадян в умовах воєнного стану, зокрема під час незаконного затримання ТЦК.

Не менш важливим є розуміння того, що соціальна підтримка, робота з членами сімей військовослужбовців, особливо загиблими, пенсійне забезпечення військовослужбовців та членів сімей, хоча і опосередковані діяльністю ТЦК, на нашу думку, також не може охоплюватись законодавчим формулюванням «застосування законодавства у сфері безпеки і оборони». І має здійснюватись з дотриманням усіх принципів адміністративної процедури. Отже, мають бути напрацьовані критерії, які визначають межі категорії «національна безпека», аби не допустити безпідставного незастосування ЗАП до вказаних відносин.

2) Захист прав військовозобов'язаних і призовників під час призову на військову службу. Це питання в умовах війни є найбільш складним і болючим. У Щорічній доповіді Уповноваженого

Верховної Ради з прав людини (далі — Уповноважений) про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році вказується, що понад 3,3 тисячі звернень, що надійшли до Уповноваженого у 2024 році, стосувалися можливих порушень прав призовників, військовозобов'язаних, резервістів під час призову на військову службу за мобілізацією та при встановленні ступеню їх придатності до військової служби, а також скарг на неправомірні дії представників ТЦК та СП й Національної поліції України. Із загальної кількості *кожне десяте звернення* потребувало втручання Уповноваженого та невідкладного реагування. Найбільш поширеними випадками порушення прав при цьому були: незаконне (без участі працівників Національної поліції) обмеження свободи пересування під час затримання та доставлення військовозобов'язаних громадян до ТЦК та СП, неправомірне застосування сили групами оповіщення, призов на військову службу осіб, які не підлягають призову, зокрема, заброньованих або таких, які мають право на відстрочку від призову; неврахування наданих документів, що підтверджують підстави для відстрочки від призову при ухваленні Комісіями при ТЦК та СП відповідних рішень тощо.

Попри зусилля Уповноваженого щодо змін до нормативно-правових актів, які регламентують діяльність військово-лікарських комісій (далі — ВЛК) (проведення медичного огляду військовозобов'язаних у цивільних закладах охорони здоров'я, запровадження електронної черги та електронної картки військовослужбовця, пересилання медичної документації системою електронного документообігу тощо), надходження скарг на діяльність ВЛК, які, зокрема, визначають придатність за станом здоров'я до військової служби призовників, військовозобов'язаних та резервістів, не припинилося. Більше того, громадяни, незгодні з рішенням ВЛК при районному (міському) ТЦК та СП, незважаючи на припис пунктів 72 і 73 постанови Кабінету Міністрів України № 560, не можуть оскаржувати їх рішення і проходити ВЛК при обласному ТЦК та СП, та звертатися за захистом своїх прав до суду, що суперечить праву на звернення і праву на судовий захист, які закріплені статтями 40 та 55 Конституції України, і не можуть бути обмежені навіть в умовах війни.

4.4 Захист прав громадян нормами адміністративного законодавства в умовах воєнного стану

Переважна більшість військовозобов'язаних та призваних на військову службу під час мобілізації осіб зверталася зі скаргами на неврахування *при проходженні ВЛК фактичного стану здоров'я та наявних медичних документів*. Визначення осіб з тяжкими захворюваннями або навіть з інвалідністю придатними до військової служби призводить до комплектування військ особами, які за станом здоров'я не спроможні виконати поставлені завдання, а також створює додаткове навантаження на медичні підрозділи Сил Оборони України.

У цьому сенсі варто звернути увагу на нещодавно прийняту постанову Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2025 року № 1125 «Про реалізацію експериментального проєкту щодо організації проходження лікарської, військово-лікарської експертизи особами із складових сил оборони та сил безпеки, які перебувають на тривалому лікуванні в іноземних закладах охорони здоров'я», яка запускає *дистанційне проходження лікарської та військово-лікарської експертизи для військовослужбовців і представників інших сил безпеки і оборони, що перебувають на тривалому лікуванні 12 місяців безперервно за кордоном згідно Порядку направлення осіб із складових сил оборони та сил безпеки, постраждалих у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на лікування за кордон, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2022 р. № 411 «Про забезпечення організації направлення осіб із складових сил оборони та сил безпеки, постраждалих у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на лікування за кордон»*. Цей проєкт діятиме протягом року з моменту набуття чинності вказаною постановою Уряду і дозволить тим, хто внаслідок поранень, контузій, хвороб чи каліцтв, визначених у Додатку до Переліку захворювань та станів, за яких здійснюється дистанційне проведення військово-лікарської експертизи з метою визначення придатності захисників та захисниць України до військової служби/служби цивільного захисту/служби в поліції, не може особисто прибути до ВЛК, пройти її дистанційно. Важливими для адміністративно-правового захисту прав військовослужбовців, на нашу думку, є наступні положення вказаної постанови: закріплення чіткої процедури проходження дистанційної ВЛК; можливість захисника/захисниці

повторно звернутися до ВЛК, якщо подано неповний пакет документів/документи потребують усунення недоліків; покладення обов'язку на командира військової частини поінформувати захисника/захисницю про прийняту ВЛК постанову впродовж 5 робочих днів з дня її надходження; покладення обов'язку на МЗС і дипломатичні закордонні установи України інформувати військових про необхідність подання документів для проходження дистанційної ВЛК, якщо за останній місяць 12-місячного лікування за кордоном такі документи не було подано.

Важливим елементом адміністративно-правового захисту прав громадян є також забезпечення гарантованого статтею 35 Конституції України та міжнародними договорами права вірян на заміну військової служби альтернативною (невійськовою) службою. У цьому сенсі заслуговує на підтримку позиція Уповноваженого щодо нагального законодавчого розв'язання шляхом внесення змін до чинної редакції Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу», з метою закріплення в ньому права громадян на альтернативну службу під час дії воєнного стану. Однак, 25 лютого 2026 року Верховна Рада України підтримала законопроект № 13646 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо соціального захисту військовослужбовців базової військової служби, членів їх сімей та інших питань», яким передбачається *виключення* із Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» положень щодо підстав звільнення з військової служби та надання права особам, релігійні переконання яких перешкоджають проходженню строкової військової служби на проходження альтернативної (невійськової) служби, як таких, що не належать до предмету правового регулювання цього Закону. Така позиція законодавця не забезпечує реалізацію права, передбаченого статтею 35 Конституції України і означає, що право на альтернативну службу стосується лише строкової служби, якої в умовах війни немає, і може бути реалізоване тільки у мирний час.

Однак, найбільший суспільний резонанс у вигляді акцій з вимогами до Президента України вєтувати законопроект № 13646 викликали ті його положення, які стосуються розмірів виплат родинам безвісти зниклих та загиблих військових. Більше того, на

сайтах Президента України і Кабінету Міністрів України зареєстровані відповідні петиції № 22/261826-еп та № 41/009257-26еп, у яких підписанти вимагають від гаранта дотримання Конституції України, відповідно, недопущення звуження прав та соціальних гарантій членів сімей військовослужбовців, які зникли безвісти/є військовополоненими/загинули під час виконання військового обов'язку, розмежування вказаних правових статусів, посилення державного контролю і прозорості діяльності органів, що здійснюють розшук зниклих безвісти та повернення військовополонених, забезпечення їх належної взаємодії з родинами та своєчасного інформування про результати розшуку зниклих безвісти військовослужбовців, скасування законопроекту.

Важливим, в контексті захисту прав військовослужбовців у зв'язку з виконанням ними обов'язків військової служби, резервістів та військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, а також особового складу правоохоронних органів, залучених до безпосередньої участі в бойових діях, є *впровадження контролю Військового омбудсмена* згідно Закону України «Про Військового омбудсмена». Згідно даних, наданих Офісом Військового омбудсмена як постійно діючого допоміжного органу при Президентові України, лише за першу добу після оголошення про офіційний початок його роботи надійшло 736 скарг; кожен фахівець опрацьовує в середньому 70 скарг одночасно; якщо запит не вдається вирішити дистанційно (зателефонувавши до військових частин або надіславши їм відповідні запити), то призначається перевірка, наразі яких, станом на кінець лютого 2026 року — 216; найчастіше звертаються з такими скаргами — направлення військовослужбовців на лікування та проходження ВЛК; виплати грошового забезпечення та додаткової винагороди; переведення або звільнення з військової служби; довготривале перебування на позиціях і відсутність зв'язку з рідними.

Зважаючи на той факт, що, по-перше, військове управління є різновидом публічного управління; по-друге, реагування Військового омбудсмена, який не є при цьому ні адміністративним органом, ні суб'єктом адміністративної юрисдикції, на порушення прав військовослужбовців є фактично впливом на сферу публічно-владної діяльності, можна стверджувати, що контроль

Військового омбудсмана доповнює загальний механізм парламентського та судового контролю, створюючи додатковий інструмент адміністративно-правового захисту прав військовозобов'язаних і військовослужбовців в умовах війни.

3) Захист прав учасників бойових дій та ветеранів війни. Насамперед, з точки зору адміністративно-правового захисту, важливим є те, що надання/позбавлення статусу учасника бойових дій та ветерана війни здійснюється на підставі чинного законодавства за правилами ЗАП, з дотриманням усіх передбачених цим законом процедурних гарантій, що відповідають європейським стандартам адміністративної процедури.

Варто також звернути увагу на ряд позитивних змін, які стосуються адміністративно-правового захисту учасників бойових дій. До прикладу, 14 вересня 2025 року Міністерством оборони України прийнято наказ № 604 «Зміни до Інструкції про порядок видачі в Міністерстві оборони України посвідчень учасника бойових дій, нагрудних знаків «Ветеран війни — учасник бойових дій» та листів талонів на право одержання ветеранами війни проїзних квитків з 50-відсотковою знижкою їх вартості», який спрощує процедуру отримання нового посвідчення учасника бойових дій у разі його втрати або викрадення, а також для звільнених з полону.

Крім того, Кабінетом Міністрів України 1 жовтня 2025 року прийнято постанову № 1223 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 413 і від 14 серпня 2019 р. № 700, якою уточнюється процедура отримання посвідчення учасника бойових дій та отримання даних з Єдиного державного реєстру ветеранів війни. Зокрема, ключові зміни передбачають: 1) добровольці зможуть подавати заяву на отримання посвідчення учасника бойових дій через ЦНАП, що мінімізує бюрократичні перепони і робить оформлення документів більш простішим та доступнішим; 2) форма заяви приведена у відповідність до чинного порядку, що дає змогу уникнути неузгодженостей під час отримання посвідчення учасника бойових дій; 3) розширено коло осіб, які мають право на витяг з Єдиного державного реєстру ветеранів війни.

Варто також згадати про напрацьований наприкінці 2025 року Міністерством у справах ветеранів України проект Кодексу

4.4 Захист прав громадян нормами адміністративного законодавства в умовах воєнного стану

законів про Захисників і Захисниць державності та незалежності України, яким пропонується кодифікувати законодавчі акти щодо ветеранської політики²²³.

4) Захист прав громадян адміністративними судами. Серед чинників, які найбільше вплинули на випадки порушення права громадян на доступ до правосуддя в адміністративних справах в умовах війни — рішення про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва (далі — ОАСК) та утворення Київського міського окружного адміністративного суду, а також зміна територіальної підсудності судів через неможливість здійснювати правосуддя на ТОТ України. Викликами для судової системи в умовах дії воєнного стану залишалися: перевантаження судової системи (нестача суддівських кадрів у судах першої та апеляційної інстанцій); фізична недоступність судів (на окупованих територіях або в зонах бойових дій суди можуть припинити роботу, що ускладнює доступ громадян до правосуддя); систематичні загрози для життя і здоров'я людей через повітряні атаки; перебої з енергопостачанням, теплопостачанням, знищення або пошкодження приміщень судів.

У 2024 році до Уповноваженого надійшло 60 повідомлень громадян про порушення права на апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції. Найчастіше ця проблема виникала щодо тривалого невиконання Київським окружним адміністративним судом (далі — КОАС) ухвал Шостого апеляційного адміністративного суду про витребування з КОАС матеріалів адміністративних справ. Обмеження права доступу громадян до правосуддя у справах за участю центральних органів влади після ліквідації ОАСК констатувала і Європейська Комісія у своєму висновку 2023 року щодо стану виконання Україною вимог для початку переговорів про вступ до Європейського Союзу²²⁴.

²²³ Проєкт Кодексу законів про Захисників і Захисниць державності та незалежності України. URL: <https://mva.gov.ua/gromadskosti/category/91-gromadskosti/proekt-kodeksu-zakoniv-pro-zahisnikiv-i-zahisnits-derzhavnosti-ta-nezalezhnosti-ukraini>

²²⁴ Висновок Європейської Комісії щодо стану виконання Україною вимог для початку переговорів про вступ до Європейського Союзу від 08 листопада 2023 року. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f3eaa6-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>

223



224



А у звіті Європейської Комісії щодо України, який вона опублікувала 04 листопада 2025 року, вказується, що «восени 2024 року Державна судова адміністрація України розпочала перерозподіл 20 000 справ, що перебувають на розгляді з розформованого Київського окружного адміністративного суду до інших окружних адміністративних судів. 16 вересня 2025 року було прийнято Закон України № 4602-IX «Про утворення Спеціалізованого окружного адміністративного суду, Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду», які є вищими спеціалізованими судами і територіальна юрисдикція яких поширюється на всю територію України. У вересні ВККС сформувала Експертну раду, що складається з трьох національних та трьох міжнародних членів, для сприяння у відборі їхніх суддів. Створення цих важливих судів має просуватися без подальших затримок»²²⁵.

Окрім забезпечення права громадян на доступ до правосуддя в адміністративних справах, в умовах воєнного стану особливо значення також набуває захист прав громадян від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом розгляду і вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин. Підтвердженням дотримання повноцінного стандарту судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень є, до прикладу, Постанови Касаційного адміністративного Суду у складі Верховного Суду від 06 лютого 2025 року у справі № 120/11036/23х, від 27 лютого 2025 року у справі № 380/26982/23, від 16 квітня 2025 року у справі № 140/5720/24, від 16 квітня 2025 року у справі № 320/8487/24, від 25 серпня 2025 року у справі № 200/5217/20-а, від 19 травня 2025 року у справі № 420/17630/24, від 26 листопада 2025 року у справі № 420/31220/24 та ін.

5) Позасудовий захист прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації шляхом адміністративного оскарження за правилами ЗАП.

Адміністративне оскарження адміністративних актів, прийнятих органами виконавчої влади, є інструментом внутрішнього контролю у системі виконавчої влади, що здійснюється в



4.4 Захист прав громадян нормами адміністративного законодавства в умовах воєнного стану

порядку підлеглості, і в адміністративно-правовому механізмі захисту прав і свобод громадянин виконує, на нашу думку, декілька функцій: превентивну — попереджає порушення через сам факт підзвітності; реактивну — забезпечує реагування на конкретне порушення; коригувальну — сприяє зміні адміністративної практики; системну — виявляє прогалини правового регулювання.

На відміну від парламентського чи судового контролю, адміністративний контроль має управлінську природу; здійснюється органами вищого рівня щодо нижчих; спрямований на забезпечення законності, дисципліни та належної адміністративної практики; дозволяє швидко відновити порушене право без звернення до суду. Його нормативну основу становлять норми законодавства, що визначають повноваження органів виконавчої влади. В умовах війни значення адміністративного контролю зростає з огляду на підвищений рівень дискреції органів влади; обмеженість ресурсів судової системи; масовий характер управлінських рішень (мобілізація, соціальні виплати, облік військово-зобов'язаних тощо).

Якщо ж вищого у порядку підлеглості органу немає, то скарга щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності органу виконавчої влади, іншого адміністративного органу подається до того самого органу, який прийняв адміністративний акт, вчинив процедурні дії та/або прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржуються, якщо при ньому утворено Комісію з розгляду скарг згідно Примірного Положення про Комісію з розгляду скарг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2023 р. № 420. Зокрема, станом на кінець 2025 року Комісії з розгляду скарг, які забезпечують більш неупереджений, оперативний та ефективний розгляд скарг фізичних і юридичних осіб у досудовому порядку, створено у 15 міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади у 6 обласних державних адміністраціях (Волинській, Донецькій, Закарпатській, Сумській, Херсонській та Чернігівській). Дедалі більше місцевих рад також засвідчують своє прагнення впроваджувати механізм досудового оскарження адміністративних актів у щоденну діяльність. За результатами

аналізу інформації, отриманої від понад 100 адміністративних органів різних рівнів, можна констатувати, що інститут досудового оскарження із використанням механізму комісій поступово набирає поширення.

6) Захист прав людини і громадянина інститутами громадянського суспільства.

З початком повномасштабного вторгнення у лютому 2022 р. громадянське суспільство набуло принципово нової ролі в системі захисту прав людини. Правозахисні організації, волонтерські мережі та незалежні медіа взяли на себе систематичну роботу зі збору доказів злочинів проти цивільного населення та їх передачі до національних і міжнародних правових органів. Ця діяльність, з одного боку, підвищує дієвість правового реагування держави, з іншого — забезпечує незалежний громадський контроль за тим, аби самі органи влади не виходили за межі наданих їм надзвичайних повноважень.

Водночас слід визнати, що в умовах воєнного стану інститути громадянського суспільства зіткнулися з серйозними операційними обмеженнями. Аналітична доповідь НІСД за 2023–2024 рр. фіксує дефіцит кадрів як наслідок мобілізації та еміграції частини персоналу, хронічну нестачу фінансування та надмірне навантаження на команди, що залишились. Попри ці виклики, соціологічні дані свідчать про цікавий феномен: рівень суспільної довіри до цифрових публічних сервісів помітно вищий, ніж до судів, парламенту чи партій. Це вказує на те, що у сучасних умовах авторитет правозахисних структур визначається насамперед їхньою реальною результативністю.

Правозахисна діяльність громадянського суспільства здійснюється у визначених конституційно-правових межах, зміст яких розкриває порівняльний аналіз зарубіжного законодавства. Зокрема, конституційний досвід Німеччини, Польщі та Франції свідчить, що обмеження основних прав є правомірними за сукупності таких умов: вони встановлені виключно законом, відповідають конкретній суспільно значущій меті, є пропорційними їй і не нівелюють саму сутність відповідного права. Інститути громадянського суспільства виявляють диспропорційні обмеження, ініціюють їх оскарження в судовому порядку та підтримують

суспільну дискусію щодо припустимих меж державного втручання у права людини.

Таким чином, правозахисний потенціал інститутів громадянського суспільства є структурно незамінним у системі гарантій прав людини. Держава, навіть добросовісно виконуючи свої конституційні зобов'язання, не здатна повністю підмінити мережу незалежних правозахисних суб'єктів — НУО, омбудсмена, правозахисних медіа та волонтерських ініціатив. Зміцнення їхньої інституційної спроможності, диверсифікація джерел фінансування та нормативне закріплення механізмів взаємодії з органами публічної влади є пріоритетними завданнями правової реформи в Україні в умовах євроінтеграції та повоєнного відновлення.

7) Особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав і свобод громадян в умовах воєнного стану. Проблема забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян за допомогою сукупності адміністративно-правових засобів упорядкування відповідних суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони і розвитку, встановлення відповідальності тощо завжди були у центрі уваги фахівців у галузі вітчизняного адміністративного права. Розпочата у лютому 2014 року збройна агресія РФ проти України і у зв'язку з цим кардинальні зміни у суспільному, політичному, соціально-економічному та правовому бутті Української держави значно актуалізували проблематику захисту прав людини і громадянина.

Воєнний стан, який введений відповідно до Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» (зі змінами) і триває понад чотири роки, спрямований на забезпечення стійкості держави та її інституцій, мобілізації усіх зусиль для протидії збройній агресії та відстоювання територіальної цілісності й суверенітету Української держави.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» визначено, що воєнний стан являє собою особливий правовий режим, який передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її

територіальній цілісності. Окрім зазначеного, у період воєнного стану на законодавчому рівні встановлюються обмеження конституційних прав людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб. Вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, визначається в указі Президента України про введення воєнного стану.

Отже, воєнний стан — це надзвичайний (в сенсі кардинальної відмінності від звичайного) стан, який характеризується передусім істотними змінами у системі державного управління і появою у цій системі поряд з діючими органами державної влади (зокрема, органами виконавчої влади) та органами місцевого самоврядування інших суб'єктів управлінської діяльності — військового командування та військових адміністрацій. Останні є невід'ємними складовими системи публічного управління, відіграють у ній домінуючу роль, оскільки наділяються в період воєнного стану відповідними (вірніше, широкими та певним чином диференційованими) повноваженнями, спрямованими на: відсіч збройної агресії; забезпечення національної безпеки країни, державної незалежності України та її територіальної цілісності; захист прав громадян, забезпечення законності правових актів управління, пов'язаних з вимушеними обмеженнями конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян.

Наділення вказаних органів широким спектром адміністративних й інших повноважень та їх реалізація характеризують особливості адміністративно-правового забезпечення захисту громадян в умовах воєнного стану як на всій території країни, так і передусім на лінії бойового зіткнення та у прифронтових районах. Саме військове командування та військові адміністрації самостійно або із залученням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають здійснювати заходи, передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та іншими правовими актами, зокрема: встановлення посиленої охорони об'єктів державного значення і критичної інфраструктури; запровадження трудової повинності для працездатних осіб; використання потужностей та трудових ресурсів підприємств і

організацій усіх форм власності для потреб оборони; примусове відчуження майна, що перебуває у приватній власності юридичних осіб і громадян; запровадження комендантської години і пов'язані з цим заборона або обмеження пересування громадян, а також встановлення спеціального режиму світломаскування; встановлення особливого режиму виїзду і в'їзду, обмеження свободи пересування громадян України, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів; перевірка документів у фізичних осіб, а в разі потреби проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян; заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів; вилучення у підприємств, установ та організацій навчальної та бойової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, сильнодіючих, хімічних та отруйних речовин; встановлення порядку використання фонду захисних споруд цивільного захисту, бомбосховищ тощо; проведення примусової евакуації жителів із районів бойових дій, а також інших заходів, пов'язаних із захистом громадян.

Практично усі зазначені заходи (у тому числі щодо захисту прав громадян) здійснюються на основі актів Президента України, Кабінету Міністрів України, відповідних центральних органів виконавчої влади, військового командування, військових адміністрацій, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, які мають адміністративно-правову природу з усіма юридичними наслідками, що звідси випливають.

З огляду на завдання публічного управління, функції та повноваження суб'єктів, які реалізуються ними у період воєнного стану, фактично на усій території країни встановлюється особливий адміністративно-правовий режим, характерною рисою якого можна вважати поєднане використання комплексу юридичних організаційних і технічних процедур та адміністративно-правових засобів у процесі регламентації суспільних відносин щодо реалізації та захисту прав і свобод громадян. Особливість цього режиму також проявляється у змісті прав та обов'язків, а також статусу громадян як учасників адміністративно-правових відносин, у застосуванні до цих учасників особливих (інколи навіть екстраординарних) засобів впливу (примус, санкції тощо).

Головною метою запровадження та дії особливого адміністративно-правового режиму на всій території України є насамперед організація відсічі збройної агресії та у широкому контексті забезпечення життєдіяльності країни і суспільства у цілому в умовах воєнного стану, захист прав та свобод людини і громадянина. У період дії даного режиму в системі адміністративно-правових актів, спрямованих на захист прав і свобод громадян, превалюють імперативні норми, які нерідко мають надзвичайний характер. В числі цих актів, які розраховані на дію протягом певного терміну, значною є питома вага індивідуальних актів.

Особливістю адміністративно-правового забезпечення захисту прав громадян в період воєнного стану є й те, що в умовах дії особливого адміністративно-правового режиму переважно застосовуються адміністративні методи управління, які виражаються у способах впливу відповідного суб'єкта публічного управління на певний об'єкт (суспільні відносини) з метою досягнення обумовлених воєнним станом та вирішення у цих обставинах складних і невідкладних завдань захисту прав та законних інтересів громадян.

Цим методам властиві: а) прямий (безпосередній) вплив на конкретні відносини (або їх групу) у формі примусу, застосування заборон та дозволів; б) директивність; в) обмежена можливість для виконавців щодо вибору варіантів реалізації управлінських команд, приписів тощо.

Важливими елементами владно-організуючого впливу органів публічного управління та посадових осіб (у тому числі щодо захисту прав громадян) у період функціонування особливого адміністративно-правового режиму є спрямування, взаємодія, координація та контроль, а також реалізація дискреційних повноважень, які орган публічного управління, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду. Такий орган (або його відповідна посадова особа) може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим (найдоцільнішим і найефективнішим) за даних конкретних обставин, а не вчиняти будь-які дії, пов'язані з правами громадян, свавільно і самовільно, тобто так, як вважає за потрібне.

Підсумовуючи наведене, слід наголосити, що захист прав громадян нормами адміністративного законодавства навіть в

умовах воєнного стану має ґрунтуватися на загальних принципах українського адміністративного права, закріплених в Конституції України і конкретизованих у відповідних адміністративно-правових актах. До цих принципів можна віднести: пріоритет прав та свобод людини і громадянина; законність; рівність усіх громадян перед законом; взаємна відповідальність держави і людини; гуманізм і справедливість у взаємовідносинах між державою і людиною.

8) Необхідність побудови ефективної взаємодії державної влади і громадськості. Адже у демократичному громадянському суспільстві ефективна взаємодія між владою та суспільством є запорукою реалізації в країні демократичних цінностей; по-друге, сприяє налагодженню партнерських відносин між владою та громадянами; по-третє, покращує розуміння громадськістю соціально-економічних процесів, що відбуваються в державі, тому є індикатором успішної імплементації державних реформ; по-четверте, будується модель державно-громадського управління, заснованого на співпраці державних і громадських інститутів.

Одним із важливих чинників ефективної взаємодії між владою та суспільством стає *ідеологія політичної коректності*, що сформувалась у боротьбі за права меншин, як система цінностей, що базується на повазі, толерантності та визнанні різноманітності. Її запровадження сприятиме підвищенню довіри громадян до органів влади, формуванню інклюзивного публічного простору та запобіганню соціальним конфліктам. Взаємна довіра є основою взаємодії влади з громадськістю, тому має правовий характер і базується на принципах свободи, рівності, солідарності, добробуту і справедливості, спрямована на досягнення блага окремого члена суспільства, відображає процес реалізації спільних дій владних суб'єктів з громадськістю, в рамках громадянського суспільства. У демократичному суспільстві громадськість стає дієвим партнером державної влади щодо процесів суспільних перетворень.

Важлива роль громадськості у взаємодії з владою полягає у обговоренні важливих для них питань, реалізації спільних проєктів, забезпеченні прозорості й підзвітності влади. Вважаємо, що діалог державної влади з громадськістю в публічному просторі

дозволяє владі отримувати інформацію про потреби та інтереси громадян, а громадянам — транслювати власні запити. Такий діалог влади з громадськістю дозволяє легітимізувати діяльність влади і отримати довіру до її дій, є інструментом попередження й пом'якшення гострих соціальних конфліктів, підвищення політичної й правової культури суспільства.

Для українського суспільства ідеологія політкоректності набуває особливої ваги у зв'язку з переосмисленням радянських стереотипів; євроінтеграцією та реформою публічного управління. У контексті державного управління політкоректність виконує функцію нормативно-поведінкового, морально-етичного спілкування через використання політкоректної лексики (евфемізмів), що продиктоване тенденціями до ігнорування негативних найменувань. Таке спілкування спрямовує державних службовців на врахування інтересів громадян, незважаючи на національність, релігію, культуру, соціальний статус чи світогляд.

Відтак, ідеологія політкоректності в державному управлінні виступає механізмом підвищення легітимності державних рішень через прозору, поважну та інклюзивну комунікацію, створює умови для конструктивного діалогу між владою і громадськістю, покращення її іміджу через формування образу державної влади як відкритої, справедливої та чутливої до потреб громадян. У суспільстві відбувається зниження рівня конфліктності, уникнення провокативних або дискримінаційних висловлювань у публічних заявах, що зменшує ризики соціальної напруги. Політкоректна взаємодія стимулює представників різних спільнот брати участь у громадських консультаціях, публічних слуханнях, владних ініціативах.

Політичну коректність у публічно-владній комунікації доцільно позиціонувати як правозахисний механізм, що підтримує виконання державою її конституційного та міжнародно-правового обов'язку поважати, захищати й забезпечувати права людини. У сфері публічного управління слово має нормативну вагу: формулювання в офіційних повідомленнях, роз'ясненнях, проєктах рішень, публічних виступах і навіть у типових формах звернень можуть або підтверджувати рівність та гідність людини, або — інколи непомітно — закріплювати практики виключення,

стигматизації та дискримінації. Саме тому політкоректність працює як процедурний запобіжник: вона задає рамки, які не допускають приниження, знеособлення, упереджених узагальнень, «ярликів» і натяків на «нижчу цінність» певних груп. У правозахисному вимірі це означає підтримку базових прав — передусім права на повагу до людської гідності, рівність перед законом, недискримінацію, а також права на участь у публічних справах без ризику бути висміяним, знеціненим чи витісненим із дискусії.

Політкоректність як механізм захисту прав людини і громадянина проявляється не лише в доборі лексики, а й у інституційних практиках, які можна закласти в управлінські процеси. Йдеться про стандарти службової етики, комунікаційні протоколи, правила ведення публічних консультацій, модерацію громадських обговорень, підготовку спікерів і пресслужб, а також внутрішні процедури «перевірки на дискримінаційні ризики» для офіційних текстів (оголошень, інформаційних матеріалів, звітів, пояснювальних записок, інструкцій). У такій процедурі ключовим є принцип: держава описує громадян не як проблемні категорії, а як носіїв прав і законних інтересів. Отже, політкоректність підсилює гарантії рівного доступу до публічних послуг і процедур — тобто, підтримує права людини вже на рівні повсякденної адміністративної практики.

У правовому сенсі політкоректність може бути пов'язана з ідеєю належного (доброго) врядування, коли комунікація влади є передбачуваною, поважною, недискримінаційною та орієнтованою на потреби людини. Це проявляється у здатності державних органів пояснювати рішення так, щоб не створювати «другого сорту» громадян, не ділити людей на «гідних» і «негідних», не підміняти аргументи стереотипами. Правозахисний ефект тут подвійний. По-перше, політкоректність підтримує процедурну справедливість: коли громадянин отримує повагу в процесі взаємодії, він має більше підстав вважати процедуру чесною, а рішення — легітимним. По-друге, вона працює як елемент попередження дискримінації: завдяки стандартам комунікації зменшується ризик того, що дискримінаційні уявлення будуть відображені у документах, практиці обслуговування чи публічній політиці. Особливо це важливо у спілкуванні з групами, які історично були

уразливими до дискримінації або упередженого ставлення. Правозахисна комунікація не означає «особливих привілеїв», а означає рівність поваги й рівність правового статусу в публічному просторі.

Окремо слід наголосити на превентивній природі політкоректності як механізму захисту прав людини і громадянина. Вона не лише «виправляє» помилки, коли конфлікт уже виник, а запобігає ситуаціям, у яких гідність людини порушується ще до того, як починається дискусія по суті. У практичному вимірі це означає зниження кількості «тригерів» соціальної напруги: коли офіційна риторика не містить принижень і стигми, громадяни менш схильні сприймати державу як ворожу або несправедливу. Звідси — зміцнення довіри як наслідок правозахисного підходу: довіра зростає тоді, коли людина відчуває, що її визнають суб'єктом прав і ставляться до неї з повагою незалежно від ідентичності, досвіду або статусу. Водночас важливо підкреслити: політкоректність не повинна перетворюватися на «мовчання про проблеми». Її правозахисна сила полягає в іншому — вона дає можливість говорити про складні, конфліктні, чутливі питання прямо, але мовою, що не порушує гідність і не провокує дискримінацію.

З погляду практичної реалізації прав людини політкоректність також може бути вбудована в механізми підзвітності. Наприклад, аналіз звернень і скарг громадян на некоректне ставлення, моніторинг публічних заяв посадових осіб, оцінка доступності й недискримінаційності інформаційних матеріалів, наявність швидких процедур реагування на дискримінаційні висловлювання — усе це створює контур, у якому комунікація стає частиною правового захисту. Важливою складовою є підготовка державних службовців: якщо вони сприймають політкоректність як «заборони», ефект буде формальний; якщо як інструмент захисту гідності та рівності — тоді формується професійна комунікативна культура, орієнтована на права людини. Таким чином, політкоректність у публічно-владній комунікації є не декоративним елементом, а дієвим механізмом, який одночасно: захищає права людини через недопущення дискримінації та приниження; підсилює легітимність управлінських рішень завдяки процедурній справедливості; зміцнює довіру через досвід поважної взаємодії;

4.4 Захист прав громадян нормами адміністративного законодавства в умовах воєнного стану

знижує соціальну конфліктність, не замовчуючи проблеми, а спрямовуючи їх обговорення в рамки гідності, рівності та права. З таких міркувань політкоректність набуває статусу європейського стандарту державної комунікації та забезпечує формування культури публічної служби, орієнтованої на права людини, рівність і партнерство з громадянами. Удосконалення взаємодії державної влади з громадськістю через ідеологію політкоректності як механізму захисту прав людини і громадянина результативно сприятиме розвитку демократичного громадянського суспільства в Україні як в умовах воєнного стану, так і в повоєнний період.

Людмила КИСІЛЬ,

кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України (пропозиції 1–5)

Василь КУЙБІДА,

доктор наук з державного управління, професор, головний науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України (пропозиція 6)

Володимир НАГРЕБЕЛЬНИЙ,

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, заступник директора Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, член-кореспондент НАПрН, (пропозиція 7)

Ярослав ЖОВНІРЧИК,

доктор наук з державного управління, професор, в.о. завідувача відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України (пропозиція 8)

Розділ 5.

Кримінально-правове забезпечення охорони прав людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні

5.1 Проблема балансу між забезпеченням національної безпеки та захистом прав і свобод людини в умовах воєнного стану в Україні

У ч. 2 ст. 3 Конституції України встановлено, що саме «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Наведене вище положення Конституції стосується також сфери забезпечення національної безпеки. Національна безпека, враховуючи її визначення у ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» — це передусім стан захищеності фундаментальних національних інтересів України, при якому розумно та справедливо збалансовано інтереси держави, суспільства та кожної людини.

В умовах триваючої збройної агресії Російської Федерації проти України застосування обмежень прав і свобод людини при необхідності забезпечення інтересів національної безпеки потребує виваженого та науково обґрунтованого підходу. Як показує практика, іноді трапляються випадки, коли вносяться законопроекти, спрямовані на захист національної безпеки, проте деякі їхні положення «вихолощують» сутність фундаментальних прав і свобод людини.

Обмеження основних прав і свобод людини в інтересах національної безпеки завжди містить в собі загрозу можливих зловживань, застосування непропорційних охоронюваному інтересу

5.1 Проблема балансу між забезпеченням національної безпеки та захистом прав і свобод людини в умовах воєнного стану в Україні

обмежувальних заходів. У абзаці 4 п. 1 Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021, слушно підкреслюється, що «у кризових ситуаціях ризику непропорційного обмеження прав і свобод людини зростають, що потребує особливого контролю з боку суспільства»²²⁶.

В умовах війни заходи забезпечення національної безпеки можуть впливати на права людини, такі як право на приватність, свободу пересування, свободу слова та інші фундаментальні права і свободи. Згідно положень статей 32, 34, 36, 39 Конституції України передбачається обмеження прав і свобод, зокрема, в інтересах національної безпеки. Так, кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку (стаття 34 Конституції України).

В ухвалі про відмову у відкритті касаційного провадження від 5 січня 2023 р. у справі № 991/5572/22 ВС сформулював такі висновки: «Суд враховує, що національна безпека — це складне поняття, яке охоплює собою стан мирного та стабільного існування держави та її інститутів, а також стан відсутності реальних екзистенційних загроз у сфері суспільно-управлінських та міждержавних відносин. Загроза національній безпеці означає, зокрема, наявність ризиків державному суверенітету, конституційному ладу та територіальній цілісності країни, що може зумовити припинення існування країни або її частини. Рішення, які приймаються державою у випадку існування реальних загроз національній безпеці у визначених законом випадках, є юридичною підставою для втручання та/або обмеження, зокрема, права власності, права на приватність, права на доступ до інформації та свободи

²²⁶ Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>



слова. Головними критеріями (принципами, мірилами) визначення правомірності застосування принципу національної безпеки для прийняття рішень суб'єктами владних повноважень є: справедливість (моральність), гуманність, пропорційність, наявність легітимної мети та безальтернативність»²²⁷.

У часи, коли Україна відстоює право на свободу та гідність, існує реальна загроза національній безпеці — загроза втрати Української держави в умовах війни. На шляху до утвердження правової держави в Україні необхідним є забезпечення розумного та справедливого балансу між інтересами держави та людини — національною безпекою та захистом основоположних прав і свобод людини.

Як зазначено в п. 4 Звіту про демократичний контроль за діяльністю служб безпеки, схваленого Європейською комісією за демократію через право, служби безпеки мають схильність до зловживання владою. Суб'єктивність і гнучкість поняття «національна безпека» в поєднанні з його життєво важливим значенням для держави означають, що уряди мають широкий простір для маневру в цій сфері. Вони можуть бути схильні використовувати служби безпеки для досягнення незаконних цілей. Тому необхідно створити механізми для запобігання політичному зловживанню, забезпечуючи при цьому ефективне управління агентствами. Як зазначено в п. 2 зазначеного Звіту, служби безпеки за своєю природою порушують права особи. Тому надзвичайно важливо, щоб існували як внутрішні, так і зовнішні обмеження їхньої діяльності²²⁸.

Не викликає сумніву необхідність обмеження певних прав і свобод людини за наявності необхідних підстав в умовах протидії повномасштабній збройній агресії РФ проти України, враховуючи

227



²²⁷ Ухвала Верховного Суду від 5 січня 2023 року у справі № 991/5572/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108273593>

²²⁸ European commission for democracy through law (Venice Commission). Report on the democratic oversight of the security services. Report on the Democratic Oversight of the Security

228



Services adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1–2 June 2007) and updated by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20–21 March 2015). P. 4. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-e) (Accessed 1 December 2025).

безпрецедентне для України зростання кількості вчинених кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України, зокрема колабораційних дій, державної зради, посягань на територіальну цілісність і недоторканність, диверсій тощо. Обмеження прав і свобод людини і громадянина під час воєнного стану має здійснюватись з дотриманням всіх правових процедур, супроводжуватись посиленням парламентського та судового контролю, а також контролю з боку інститутів громадянського суспільства.

Будь-які обмеження прав людини в інтересах національної безпеки мають бути встановлені законом, переслідувати законну мету та бути суворо пропорційними до наявної загрози. Забезпечення національної безпеки навіть в умовах повномасштабного вторгнення Росії в Україну не повинно призводити до ігнорування основоположних прав та свобод. Завдання держави полягає в тому, щоб знайти розумний та пропорційний баланс, при якому заходи безпеки застосовуються з мінімально можливим обмеженням прав і свобод, з дотриманням всіх правових процедур і під судовим контролем. Визначення розумного і справедливого балансу між забезпеченням національної безпеки та захистом основоположних прав і свобод людини потребує більш детального законодавчого врегулювання цієї проблеми і ретельного контролю судів та інститутів громадянського суспільства.

Згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції України «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Наведене вимагає визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина та їх захисту при одночасному врахуванні інтересів забезпечення національної безпеки. Цілком очевидно, що надмірні обмеження прав і свобод людини можуть підрвати легітимність та стабільність держави. Важливу роль в такій ситуації відіграють суди, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, правозахисні організації та інші інституції, які повинні сприяти дотриманню розумного і справедливого балансу між забезпеченням національної безпеки та захистом основоположних прав і свобод людини. Слід врахувати

наявність відповідних законодавчих гарантій недопустимості різноманітних зловживань при обмеженні прав і свобод людини в інтересах національної безпеки. Незважаючи на зміщення акцентів між свободою та безпекою в умовах воєнного стану, визнається пріоритет захисту прав і свобод людини при врахуванні інтересів забезпечення національної безпеки.

В умовах повномасштабного вторгнення РФ в Україну, коли під загрозою опинилось існування Українського народу та держави, необхідно забезпечити справедливий та розумний баланс між забезпеченням національної безпеки (державного суверенітету, територіальної цілісності, інших національних інтересів України згідно Закону України «Про національну безпеку України») та захистом фундаментальних прав і свобод людини. При цьому варто визнати контрпродуктивною та водночас хибною дилему (підхід) «безпека або свобода».

Владислав КУБАЛЬСЬКИЙ,
*кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник відділу проблем кримінальної
юстиції та кримінології Інституту держави і права імені
В. М. Корецького НАН України*

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України на освіту та працю на тимчасово окупованих територіях

Проблема колабораціонізму не є новим явищем для України, яке на сучасному етапі почало зароджуватися та розвиватися на терені України, починаючи з 2014 року. Після повномасштабного вторгнення Російської Федерації (далі — РФ) на територію України 24 лютого 2022 року колабораціонізм набув масового характеру. Попри наявність наукових публікацій, в яких висувалися пропозиції криміналізувати колабораціонізм задовго до його масового поширення в Україні²²⁹, законодавець включив відповідну норму у Кримінальний кодекс України (далі — КК) лише у 2022 році²³⁰. Зосередимо свою увагу на таких формах колабораційної діяльності, як освітній та господарський колабораціонізм, відповідальність за які передбачена у частинах 3 та 4 ст. 111¹ КК (відповідно). Адже проблема кримінальної відповідальності за вказані форми колабораційної діяльності та забезпечення прав громадян на тимчасово окупованій території (далі — ТОТ) є вельми чутливою проблемою в умовах російсько-української війни.

З моменту набрання чинності вказаного Закону, а саме з 15 березня 2022 року, ст. 111¹ КК почала широко застосовуватися на практиці. І. В. Опришко, який брав участь в аналізі особливостей кримінальної ситуації в Україні у 2023 році, пише про те, що «найбільш поширеним кримінальним правопорушенням проти основ національної безпеки в 2023 році були випадки

²²⁹ Письменський С. О. Колабораціонізм як суспільно-політичне явище в Україні (кримінально-правові аспекти) : наук. нарис. Северодонецьк : СПД Румянцева Г. В., 2020. 121 с.

²³⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність : Закон України від 03.03.2022 № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#n12>



колабораційної діяльності»²³¹. Про це свідчать і офіційні статистичні дані.

Згідно з даними Офісу Генерального прокурора, у 2022 році було обліковано 1 454 кримінальних правопорушень, передбачених ст. 111¹ КК (48% облікованих кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України за цей рік), у 2023 році — 1 592 кримінальних правопорушень, передбачених ст. 111¹ КК (67% облікованих кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України), у 2024 році — 2 420 кримінальних правопорушень, передбачених ст. 111¹ КК (40% всіх облікованих злочинів проти основ національної безпеки України), а в 2025 році — 1 714 злочинів (32% облікованих кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України).

Про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ст. 111¹ КК, у 2022 році було повідомлено 356 особам (64% осіб, яким було повідомлено про підозру у вчиненні кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України), у 2023 році — 779 особам (83% осіб, яким було повідомлено про підозру у вчиненні кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України), у 2024 році — 1 148 особам (46% осіб, яким було повідомлено про підозру у вчиненні кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України), а в 2025 році — 719 особам (32%²³² осіб, яким було повідомлено про підозру у вчиненні кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України).

Згідно зі статистичними даними Державної судової адміністрації України (далі — ДСА), загалом за 2022–2025 роки в

²³¹ Кримінальна ситуація в Україні в умовах війни: основні тенденції. 2022 рік : монографія / авт. кол. : М. Г. Вербенський, О. Г. Кулик, І. В. Наумова та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. Г. Вербенського. Київ : Юрінком Інтер, 2023. С. 79.

²³² Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2022 року / офіційний вебсайт Офісу Генерального прокурора. URL: <http://surl.li/fwjqur>; Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2023 року / офіційний вебсайт Офісу Генерального прокурора. URL: <http://surl.li/fwjqur>; Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2024 року / офіційний вебсайт Офісу Генерального прокурора. URL: <http://surl.li/fwjqur>; Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень–грудень 2025 року / офіційний вебсайт Офісу Генерального прокурора. URL: <https://surl.li/eiprcv>

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України...

Україні було засуджено 202 особи за господарський колабораціонізм (4% засуджених за ст. 111¹ КК), з яких 17 осіб у 2022 році (4% засуджених за ст. 111¹ КК у цьому році), 22 особи у 2023 році (2% засуджених за ст. 111¹ КК у цьому році), 81 особа у 2024 році (6% засуджених за ст. 111¹ КК у цьому році), 82 особи у 2025 році (10% засуджених за ст. 111¹ КК у цьому році). За освітній колабораціонізм у 2022–2025 роках в Україні засуджено: жодної особи — у 2022 році, 9 осіб — у 2023 році (2% засуджених за ст. 111¹ КК у цьому році), 43 особи — у 2024 році (5% засуджених за ст. 111¹ КК у цьому році), 61 особа — у 2025 році (7% засуджених за ст. 111¹ КК у цьому році)²³³.

Таким чином, на рівні правозастосування достатньо велика кількість осіб засуджується за освітній та господарський колабораціонізм (частини 3 та 4 ст. 111¹ КК). Щороку кількість таких засуджених збільшується.

Водночас притягненню до кримінальної відповідальності за вказані форми колабораційної діяльності громадян України протистоїть реалізація ними прав на освіту та працю, які є одними з фундаментальних прав людини та гарантуються як на рівні міжнародних документів, так і в національному праві. Наприклад, право на освіту реалізується у межах відповідних правовідносин, однією стороною яких є особи, яким гарантується таке право, а іншою — особи, які сприяють реалізації права на освіту. Йдеться про тих осіб, які забезпечують реалізацію такого права, а саме про вчителів, викладачів, вихователів, керівників закладів освіти тощо.

Згідно з Загальною декларацією прав людини кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття (ст. 23),

²³³ Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання за 2022 рік (форма 6) / Офіційний вебсайт «Судова влада». URL: <http://surl.li/xobtrnv>; Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання за 2023 рік (форма 6) / Офіційний вебсайт «Судова влада». URL: <http://surl.li/xybwjq>; Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання за 2024 рік (форма 6) / Офіційний вебсайт «Судова влада». URL: <http://surl.li/xybwjq>; Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання за 2025 рік (форма 6) / Офіційний вебсайт «Судова влада». URL: <http://surl.li/xybwjq>



кожна людина має право на освіту (ст. 26)²³⁴. Як проголошено в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право на працю, що включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується, і зроблять належні кроки до забезпечення цього права (ч. 1 ст. 6), а також визнають право кожної людини на освіту, погоджуючись з тим, що освіта повинна спрямовуватись на повний розвиток людської особи та усвідомлення її гідності і повинна зміцнювати повагу до прав людини і основних свобод (ч. 1 ст. 13)²³⁵.

Європейська соціальна хартія (переглянута) гарантує, що сторони визнають метою своєї політики, яку вони запроваджуватимуть усіма відповідними засобами як національного, так і міжнародного характеру, досягнення умов, за яких можуть ефективно здійснюватися, зокрема, таке право, як можливість кожній людині заробляти собі на життя професією, яку вона вільно обирає²³⁶.

Як передбачено у ст. 28 Конвенції про права дитини, держави-учасниці визнають право дитини на освіту²³⁷. Згідно зі ст. 2 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, нікому не може бути відмовлено у праві на освіту; держава при виконанні будь-яких функцій, узятих нею на себе в галузі освіти і навчання, поважає право батьків забезпечувати таку освіту і навчання відповідно до їхніх релігійних і світоглядних переконань²³⁸.

²³⁴ Загальна декларація прав людини: ООН ; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

²³⁵ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: ООН; Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text

²³⁶ Європейська соціальна хартія (переглянута): Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 03.05.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text

²³⁷ Конвенція про права дитини: ООН ; Конвенція, Міжнародний документ від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text

²³⁸ Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи; Протокол, Міжнародний документ від 20.03.1952. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України...

Фундаментальні права людини на працю закріплені у статтях 43 та 53 Конституції України²³⁹. Окрім того, право на освіту гарантується і рядом законодавчих актів України (наприклад, Законом України «Про освіту»).

В умовах окупації гарантування права на освіту та права на працю громадянам України, які перебувають на ТОТ, своєю державою не припиняється. Більше того, в цьому аспекті важливо знайти баланс між реалізацією права громадянами України прав на освіту та працю, його гарантуванням Україною та притягненням до кримінальної відповідальності за освітній та господарський колабораціонізм (ч. 4 ст. 111¹ КК) (далі — «колабораційний баланс»)²⁴⁰. Для розуміння такого балансу важливо мати на увазі, що на ТОТ право на освіту та право на працю хоча безпосередньо не забезпечується, однак таке право цивільних осіб захищається нормами міжнародного гуманітарного права в аспекті його реалізації на окупованих територіях.

Так, згідно зі ст. 50 Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року (далі — Женевська конвенція IV) окупаційна держава повинна в співробітництві з державними та місцевими органами влади сприяти належному функціонуванню закладів, відповідальних за піклування про дітей і їхню освіту²⁴¹. Як передбачено у ст. 51 цієї Конвенції, окупаційна держава не може примушувати до роботи осіб, що перебувають під захистом, яким не виповнилося 18 років, а по досягненню такого віку — лише до такої роботи, яка є необхідною або для забезпечення потреб окупаційної армії, або для забезпечення населення окупованої країни комунальними послугами або продуктами при військових діях. Окупаційна держава не

²³⁹ Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁴⁰ Загиней-Заболотенко З. А. Кримінальна відповідальність за господарський колабораціонізм (частина 4 статті 111¹ Кримінального кодексу України VS право на працю громадян України на тимчасово окупованих територіях. *Право України*. 2025. № 3. С. 100. DOI: 10.33498/luuu-2025-03-097

²⁴¹ Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року: ООН ; Конвенція, Проект, Угода від 12.08.1949. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text



може вимагати від осіб, що перебувають під захистом, застосовувати силу для забезпечення безпеки приміщень, де вони виконують обов'язкову працю²⁴².

Як зазначено у ст. 43 IV Конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі, з фактичним переходом до рук окупанта повноважень легітимної влади він вживає всіх залежних від нього заходів для того, щоб, по можливості, відновити і забезпечити громадський порядок і безпеку, дотримуючись існуючих у країні законів, за виключенням, коли це абсолютно неможливо²⁴³.

Згідно зі ст. 62 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року цивільні організації цивільної оборони та їх персонал користуються повагою й захистом згідно з положеннями цього Протоколу, особливо даного розділу. Вони мають право виконувати доручені їм завдання з цивільної оборони, за винятком випадків настійної воєнної необхідності²⁴⁴. При цьому, як передбачено у ст. 61 Додаткового протоколу I, для мети даного Протоколу: а) «цивільною обороною» є виконання деяких або всіх зазначених нижче гуманітарних завдань, спрямованих на те, щоб захистити цивільне населення від небезпек та допомогти йому усунути безпосередні наслідки воєнних дій або лиха, а також створити умови, необхідні для його виживання. Цими завданнями є: а.1) оповіщення; а.2) евакуація; а.3) надання сховищ та їх улаштування; а.4) вжиття заходів для світломаскування; а.5) рятувальні роботи; а.6) медичне обслуговування, включаючи першу допомогу, а також релігійна допомога; а.7) боротьба з

243



²⁴² Женевська конвенція IV. Там само.

²⁴³ IV Конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї : Положення про закони і звичаї війни на суходолі: Конвенція, Міжнародний документ, Положення від 18.10.1907. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222#n126

244



²⁴⁴ Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року: ООН ; Протокол, Міжнародний документ, Правила від 08.06.1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України...

пожежами; а.8) виявлення й позначення небезпечних районів; а.9) знезараження та інші подібні методи захисту; а.10) термінове надання притулку й постачання; а.11) термінова допомога у відновленні й підтриманні порядку в районах лиха; а.12) термінове відновлення роботи необхідних комунальних служб; а.13) термінове поховання трупів; а.14) допомога у збереженні об'єктів, украй необхідних для виживання; а.15) додаткова діяльність, необхідна для здійснення будь-якого з вищезазначених завдань, включаючи планування та організацію, але не обмежуючись ними²⁴⁵.

Таким чином, як вбачається, джерела МГП безпосередньо не гарантують забезпечення права на освіту та права на працю цивільного населення на окупованих територіях, однак закладають основу захисту такого права цивільних осіб.

Проаналізувавши близько 150 вироків судів, якими громадяни України засуджувалися за ч. 4 ст. 111¹ КК та яким інкримінувалося вчинення господарського колабораціонізму, впровадженням господарської діяльності у розумінні цієї частини статті визнавалося: надання консультаційних послуг компаніям по забезпеченню діяльності бухгалтерських баз підприємств через програмне забезпечення 1С²⁴⁶, млинарська діяльність (виробництво борошна та переробка зернових)²⁴⁷, організація дорожньо-ремонтних робіт²⁴⁸, роздрібна торгівля продуктами харчування, напоями та тютюновими виробами²⁴⁹, торгівля промисловими виробами²⁵⁰,

²⁴⁵ Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року: ООН ; Протокол, Міжнародний документ, Правила від 08.06.1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text

²⁴⁶ Вирок Печерського районного суду м. Києва від 26.09.2022 у справі № 757/15806/22-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107694567>

²⁴⁷ Вирок Дергачівського районного суду Харківської області від 22.09.2023 у справі № 619/4298/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113745228>

²⁴⁸ Вирок Київського районного суду м. Харкова від 02.12.2022 у справі № 953/6732/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107646873>

²⁴⁹ Вирок Київського районного суду м. Харкова від 26.12.2022 у справі № 953/7065/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108377777>

²⁵⁰ Вирок Голосіївського районного суду м. Києва від 21.02.2024 у справі № 752/24815/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117180416>



контроль за перевізним процесом залізницею та забезпечення роботи залізничних станцій²⁵¹, сільськогосподарська діяльність²⁵², телекомунікаційні послуги, зокрема, доступ до Інтернету²⁵³, відновлення і підтримання електропостачання, організація цієї роботи²⁵⁴, пасажирські перевезення²⁵⁵, охоронні послуги²⁵⁶, постачання продукції підприємствам, установам, організаціям РФ, лнр, днр, зокрема у сфері правоохоронної та оборонної діяльності²⁵⁷, реалізація пально-мастильних матеріалів²⁵⁸, будівельні та відновлювальні роботи²⁵⁹, організація надання послуг із водопостачання та водовідведення²⁶⁰, оренда нежитлових приміщень²⁶¹, організація роботи поштового відділення²⁶², інженерно-проектувальні роботи, пов'язані з реконструкцією ТЕЦ у РФ²⁶³, організація роботи щодо

²⁵¹ Вирок Київського районного суду м. Харкова від 08.02.2023 у справі № 953/254/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108860255>

²⁵² Вирок Соснівського районного суду м. Черкаси від 14.04.2023 у справі № 712/2352/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110233915>

²⁵³ Вирок Київського районного суду м. Харкова від 24.07.2023 у справі № 953/7624/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112362188>

²⁵⁴ Вирок Держинського районного суду м. Харкова від 26.07.2023 у справі № 638/6886/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112425348>

²⁵⁵ Вирок Шевченківського районного суду м. Києва від 25.08.2023 у справі № 761/18386/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113430160>

²⁵⁶ Вирок Київського районного суду м. Харкова від 30.08.2023 у справі № 953/2847/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113110133>

²⁵⁷ Вирок Дніпровського районного суду м. Києва від 09.10.2023 у справі № 755/9377/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114155561>

²⁵⁸ Вирок Комунарського районного суду м. Запоріжжя від 16.10.2023 у справі № 333/2321/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114174364>

²⁵⁹ Вирок Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 30.10.2023 у справі № 344/9667/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114505853>

²⁶⁰ Вирок Київського районного суду м. Харкова від 26.01.2024 у справі № 953/7619/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116584986>

²⁶¹ Вирок Солом'янського районного суду м. Києва від 28.02.2024 у справі № 760/23304/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117311032>

²⁶² Вирок Держинського районного суду м. Харкова від 11.03.2024 у справі № 638/7236/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117550507>

²⁶³ Вирок Фрунзевського районного суду м. Харкова 05.08.2024 у справі № 645/4065/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120802308>

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України...

забезпечення газопостачання²⁶⁴, туристичні послуги²⁶⁵, переробка та консервування овочів²⁶⁶.

Як убачається з наведеного, обвинувачені засуджувалися за ч. 4 ст. 111¹ КК у зв'язку з провадженням ними господарської діяльності різного гатунку. Окремі з таких видів діяльності охоплюються поняттям цивільної оборони у розумінні МГП (термінове відновлення роботи необхідних комунальних служб, допомога у збереженні об'єктів, укр. необхідних для виживання). Передусім йдеться про організацію надання різноманітних комунальних послуг, як-от електропостачання, водовідведення та водопостачання, газопостачання. Ураховуючи норми МГП, які цитувалися вище, вважаємо, що саме по собі надання таких комунальних послуг спрямоване на життєзабезпечення населення ТОТ і за відсутності інших показників, які характеризують, наприклад, ініціативність громадянина України обійняти певну керівну посаду на підприємстві, яке надає таку комунальну послугу, мету вчинення дій, спрямованих на заподіяння шкоди національній безпеці України, поведінку обвинуваченого під час чи до здійснення господарської діяльності, яка свідчить про намагання взаємодіяти з представниками окупаційної адміністрації держави-агресора, не утворює складу колабораційної діяльності, передбаченої ч. 4 ст. 111¹ КК.

Окрім того, на перший погляд, багато інших видів господарської діяльності, за провадження якої обвинувачені засуджувалися за ч. 4 ст. 111¹ КК, є такими, що спрямовані на виживання особи в умовах окупації. Йдеться передусім про надання обвинуваченим різноманітних послуг, як-от телекомунікаційні, туристичні тощо, а також про окремі види діяльності (наприклад, роздрібна торгівля продуктами харчування, вирощування та продаж сільськогосподарської продукції, тваринництво). Саме в таких випадках потрібно визначати «колабораційний баланс», про який йшлося вище. Такий баланс передусім залежить від фактичних

²⁶⁴ Вирок Синельниківського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 22.08.2024 у справі № 191/3180/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121172129>

²⁶⁵ Вирок Голосіївського районного суду м. Києва від 04.11.2024 у справі № 761/18846/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122769677>

²⁶⁶ Вирок Великоолександрівського районного суду Херсонської області від 25.11.2024 у справі № 650/5554/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123266459>



обставин кримінального провадження, які повинні бути встановлені під час досудового розслідування та оцінені судом під час судового розгляду. В тому разі, якщо громадянин України не займав жодної керівної посади на певному підприємстві чи у товаристві, що було створено на ТОТ, а продовжив здійснювати свої трудові функції, виконуючи звичні роботи, пов'язані з необхідністю вижити в умовах окупації, у межах яких не здійснювалося забезпечення діяльності держави-агресора чи її окупаційної адміністрації, це не можна відносити до протиправної діяльності та кваліфікувати за ч. 4 ст. 111¹ КК. Виконання такої трудової функції, на нашу думку, здійснюється в межах реалізації права на працю, яке гарантується міжнародними документами, зокрема, МГП, та законодавством України, а тому є правомірним.

Вирішуючи проблему «колабораційного балансу» у вказаних випадках, як було зазначено вище, передусім необхідно аналізувати фактичні обставини справи та наявність в діях засудженого всіх ознак складу злочину, передбаченого ч. 4 ст. 111¹ КК та брати до уваги, зокрема, такі обставини, як ініціативність обвинуваченого у зайнятті відповідної керівної посади, що може свідчити про те, що особа має намір співпрацювати з державою-агресором та її окупаційною владою. Більше того, якщо в матеріалах кримінального провадження є дані, які свідчать про те, що перед призначенням на відповідну посаду, обіймаючи яку обвинувачений провадив господарську діяльність, засуджений ніде не працював, це може вказувати на те, що має місце колабораціонізм. Наприклад, згідно з даними ДСА, серед кількості осіб, які засуджувалися за ч. 4 ст. 111¹ КК, значна питома вага тих осіб, які перед зайняттям відповідних посад ніде не працювали та не навчалися чи були безробітними, зокрема пенсіонерами. Так, у 2022 році було засуджено 65% таких осіб, у 2023 році — 64%, у 2024 році — 27%²⁶⁷.

267¹



²⁶⁷ Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання за 2022 рік (форма 6) / Офіційний вебсайт «Судова влада». URL: <http://surl.li/xobtnv>; Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання за 2023 рік (форма 6) / Офіційний вебсайт «Судова влада». URL: <http://surl.li/xybwjq>;

267²



Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання за 2024 рік (форма 6) / Офіційний вебсайт «Судова влада». URL: <http://surl.li/xybwjq>

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України...

Вказувати на наявність колабораціонізму, а не реалізації права на працю громадянином України на окупованій території, може й сама діяльність громадянина України на відповідній посаді. Наприклад, у багатьох вироках громадяни України засуджувалися за те, що були призначені та керували поштовими відділеннями на окупованих територіях та поширювали серед населення на цих територіях пропагандистську друковану продукцію (газети, журнали) окупаційної влади²⁶⁸. Тобто, один із показників того, що вчиняється саме господарський колабораціонізм, а не здійснюється правомірна реалізація громадянином права на працю на окупованих територіях, полягає у виконанні такої роботи, яка пов'язана з пропагандою чи з поширенням пропаганди, наративів держави-агресора чи її окупаційної адміністрації серед населення окупованих територій.

Один із показників вирішення проблеми «колабораційного балансу» чітко прослідковується в тих вироках, які ухвалені у кримінальних провадженнях, процесуальне керівництво якими здійснювала прокуратура Автономної Республіки Крим (далі — АРК). З таких вироків чітко вбачається, що за ч. 4 ст. 111¹ КК притягаються до кримінальної відповідальності лише ті особи, які провадили господарську діяльність у взаємодії з оборонними, правоохоронними органами, органами безпеки РФ, а також іншими державними підприємствами, установами, організаціями, зокрема через російську систему у сфері публічних закупівель. Тобто здійснювали такі види господарської діяльності, які однозначно вказують на спрямування їх до виконання стратегічних завдань РФ як держави-окупанта у війні з Україною, що суперечить стратегії національної безпеки нашої держави та свідчить про наявність шкоди відповідному об'єкту кримінально-правової охорони.

Наприклад, вироком Солом'янського районного суду м. Києва від 21 серпня 2024 року громадянина України було визнано

²⁶⁸ Вирок Дзержинського районного суду м. Харкова від 11.03.2024 у справі № 638/7236/23 № 638/7236/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117550507>; Ухвала Харківського апеляційного суду від 29.04.2024. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119606655>; Постанова Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 06.11.2024. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122935919>



винуватим та засуджено за ч. 4 ст. 111¹ КК. Як було встановлено цим вироком, обвинувачений як фізична особа-підприємець уклав з т. зв. «Головним управлінням міністерства РФ по справах цивільної оборони, надзвичайних ситуацій та ліквідації стихійних наслідків по Республіці Крим» та підписав контракт на організацію триразового гарячого харчування співробітників «Центру управління в кризових ситуаціях ГУ МНС Росії по Республіці Крим» в період несення чергування, а також окремих категорій особового складу МНС РФ, які беруть участь в доставці гуманітарної допомоги та інших невідкладних заходах²⁶⁹.

Тим більше, про вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ч. 4 ст. 111¹ КК у формі провадження господарської діяльності, свідчить укладення обвинуваченим серії таких контрактів на виконання державних замовлень та взаємодію з державними підприємствами, установами, організаціями. Наприклад, згідно з вироком Солом'янського районного суду м. Києва від 24.04.2024 громадянина України, генерального директора «ООО «КРЫМКОМ ЮГ», було засуджено за ч. 4 ст. 111¹ КК за укладення та виконання ряду контрактів у межах державних закупівель, зокрема, з т. зв. «Управлінням МВС РФ по м. Севастополю», т. зв. «Апаратом Державної Ради Республіки Крим»²⁷⁰. Тобто, на нашу думку, саме в таких випадках у діях обвинувачених має місце склад господарського колабораціонізму, передбачений ч. 4 ст. 111¹ КК.

Водночас слід мати на увазі, що з аналізу вироків, ухвалених за ч. 4 ст. 111¹ КК, якими громадяни України визнавалися винуватими та засуджувалися за вчинення господарського колабораціонізму, вбачається, що посилення на норми міжнародного гуманітарного права, які діють в умовах окупації та визначають можливість реалізації ними свого права на працю, у таких вироках відсутні. Суди, ухвалюючи вирoki за ч. 4 ст. 111¹ КК, вочевидь, оцінювали докази у межах обвинувачення, висунутого особі, яке також, вочевидь, не містить оцінки того, чи діяв громадянин України,

269



270



²⁶⁹ Вирок Солом'янського районного суду м. Києва від 21.08.2024 у справі № 760/16519/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121430760>

²⁷⁰ Вирок Солом'янського районного суду м. Києва від 24.04.2024 у справі № 761/18217/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118611887>

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України...

який здійснював господарську діяльність, в межах реалізації права на працю на окупованих територіях, гарантованих нормами міжнародного, зокрема, гуманітарного, права. Лише під час апеляційного чи касаційного оскарження відповідні питання виникають, і сторона кримінального провадження, яка оскаржує вирок суду першої інстанції, наводить аргументи, що на обвинуваченого повною мірою поширюються норми міжнародного гуманітарного права та інші міжнародно-правові акти, які гарантують право на працю, зокрема й на окупованій території.

Наприклад, постановою Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду скасовано вирок Дзержинського районного суду м. Харкова від 26.07.2023 та ухвалу Харківського апеляційного суду від 27.05.2024 та призначено новий розгляд в суді апеляційної інстанції. Приймаючи таке рішення, суд касаційної інстанції в своїй постанові, зокрема, звернув увагу на те, що сторона захисту порушила перед апеляційним судом питання про те, що з урахуванням контексту та супутніх обставин підлягають застосуванню приписи відповідних Женевських конвенцій щодо оцінки дій працівників критичної інфраструктури в умовах окупації агресором. Натомість мотивів щодо спростування вказаних доводів апеляційний суд не навів²⁷¹.

Аналіз приблизно 50 вироків за ч. 3 ст. 111¹ КК, якими обвинувачені засуджувалися за вчинення освітнього колабораціонізму, вказують на те, що найбільш поширеними формами цього злочину проти основ національної безпеки України були такі, що пов'язані із забезпеченням переходу освітнього процесу у відповідному закладі на російську програму. У цьому випадку йдеться про таку форму освітнього колабораціонізму, як впровадження стандартів освіти держави-агресора у закладах освіти на ТОТ. Наприклад, досить типовим описанням в ухвалених судами вироків за ч. 3 ст. 111¹ КК об'єктивної сторони впровадження стандартів освіти в освітній процес закладу освіти, якими засуджувалися громадяни України, які були призначені окупаційною владою директорами шкіл на ТОТ. Обвинувачені, впроваджуючи

²⁷¹ Постанова Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 23.01.2025 у справі № 638/6886/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122935919>



стандарти освіти РФ у відповідній школі, підбирали педагогічні кадри для роботи у школі, надавали вказівки щодо продовження роботи за підтримки держави-агресора, забезпечували виплату заробітної плати працівникам школи в грошовій одиниці РФ (рублях)²⁷², організовували набір учнів, надавали вказівку педагогічним працівникам пройти курси перепідготовки кваліфікації в за стандартами РФ²⁷³, організовували забезпечення російськими підручниками бібліотеки шкіл²⁷⁴.

Як вказано в окремих вироках, впровадження стандартів освіти держави-агресора у закладі освіти поєднувалися з освітньою пропагандою (друга форма освітнього колабораціонізму за ч. 3 ст. 111¹ КК), тобто зі здійсненням громадянином України пропаганди у закладах освіти незалежно від типів та форм власності з метою сприяння здійсненню збройної агресії проти України, встановленню та утвердженню тимчасової окупації частини території України, уникненню відповідальності за здійснення державою-агресором збройної агресії проти України. Наприклад, вироком Солом'янського районного суду м. Києва від 04.02.2026 за ч. 3 ст. 111¹ КК засуджено громадянина України, який, будучи призначеним окупаційною владою директором школи, окрім впровадження стандартів освіти РФ у ній, також організував розміщення в навчальному закладі прапорів РФ, а також іншої символіки, тобто вчинив освітню пропаганду²⁷⁵.

При цьому до кримінальної відповідальності за освітній колабораціонізм притягаються т. зв. освітні функціонери, тобто особи, які обіймають певні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих та/або адміністративно-господарських функцій, як-от особи, які обіймали посади у незаконно

272



273



274



275



²⁷² Вирок Хаджибейського районного суду м. Одеси від 22.01.2026 у справі № 521/9089/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/135299380>

²⁷³ Вирок Київського районного суду м. Харкова від 11.03.2026 у справі № 953/2723/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134731673>

²⁷⁴ Вирок Київського районного суду м. Харкова від 10.03.2026 у справі № 953/2368/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134678333>

²⁷⁵ Вирок Солом'янського районного суду м. Києва від 04.02.2026 у справі № 760/17304/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133943589>

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України...

створених освітніх установах на ТОТ. Йдеться про директорів та заступників директорів шкіл²⁷⁶, директорів закладів дошкільної освіти²⁷⁷, ректорів та проректорів закладів вищої освіти²⁷⁸, деканів факультетів закладів вищої освіти²⁷⁹, директорів закладів професійної освіти²⁸⁰, начальників відділів/департаментів освіти²⁸¹, завідувачів кафедр²⁸², директорів центрів дитячої творчості²⁸³.

Аналіз вироків показав і певні нетипові посади, обіймаючи які, громадяни України засуджувалися за ч. 3 ст. 111¹ КК, а отже, і нетипову об'єктивну сторону освітнього колабораціонізму.

Вироком Херсонського міського суду Херсонської області від 20.03.2026 за ч. 3 ст. 111¹ КК засуджено громадянку України, призначену окупаційною владою завідувачем кафедри дизайну

²⁷⁶ Вирок Хаджибейського районного суду м. Одеси від 22.01.2026 у справі № 521/9089/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/135299380>; Вирок Київського районного суду м. Харкова від 11.03.2026 у справі № 953/2723/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134731673>; Вирок Вінницького міського суду Вінницької області від 27.11.2025 у справі № 127/17818/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/132161648>

²⁷⁷ Вирок Чечелівського районного суду м. Дніпра від 21.01.2026 у справі № 204/8930/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/133709291>

²⁷⁸ Вирок Херсонського міського суду Херсонської області від 10.12.2025 у справі № 766/11879/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/132733693>; Вирок Соборного районного суду м. Дніпра від 14.11.2025 у справі № 201/2510/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131886622>; Вирок Херсонського міського суду Херсонської області від 18.09.2025 у справі № 766/21685/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130398524>

²⁷⁹ Вирок Херсонського міського суду Херсонської області від 10.10.2025 у справі № 766/17613/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/131007709>

²⁸⁰ Вирок Херсонського міського суду Херсонської області від 30.06.2025 у справі № 766/7390/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128529277>; Вирок Олександрівського районного суду м. Запоріжжя від 26.06.2025 у справі № 331/1399/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128419695>

²⁸¹ Вирок Петропавлівського районного суду Дніпропетровської області від 29.09.2025 у справі № 188/1629/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130689131>; Вирок Основ'янського районного суду м. Харкова від 06.06.2025 у справі № 646/1617/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127928963>

²⁸² Вирок Херсонського міського суду Херсонської області від 20.03.2026 у справі № 766/18534/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/135095306>; Вирок Соборного районного суду м. Дніпра від 22.09.2025 у справі № 201/3722/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130521951>

²⁸³ Вирок Соборного районного суду м. Дніпра від 14.05.2025 у справі № 201/9665/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127349092>

одного з університетів Херсонщини, за впровадження стандартів освіти держави-агресора у цьому закладі вищої освіти. Як зазначено у вироку, громадянка України організувала та забезпечила складання та виконання навчальних планів, програм та викладання навчальних дисциплін відповідно до освітніх стандартів держави-агресора, зокрема, російською мовою, здійснювала контроль за навчально-методичною роботою та науковою діяльністю підлеглих викладачів кафедри; особисто викладала навчальні дисципліни за освітніми стандартами РФ; ініціювала створення Херсонської обласної молодіжної організації «Союз молодих дизайнерів»; забезпечила створення у м. Генічеську Херсонської області муралу (мовою оригіналу) «Херсонщина — это часть России», урочисте відкриття якого відбулося 21.06.2023; взяла участь у всеросійській науково-практичній конференції²⁸⁴.

Вироком Солом'янського районного суду м. Києва від 19.03.2026 за ч. 3 ст. 111¹ КК засуджено громадянку України, яка була призначена окупаційною владою методистом відділу російської філології центру філологічної освіти» при так званому закладі освіти «Державна бюджетна освітня установа додаткової професійної освіти Республіки Крим «Кримський республіканський інститут післядипломної педагогічної освіти». Обіймаючи цю посаду, засуджена розробила «Методичні рекомендації про особливості викладання російської мови та літератури в загальноосвітніх організаціях Республіки Крим в 2022-2023 навчальному році», якими встановила методику викладання вищевказаних учбових предметів в шкільних закладах ТОТ АРК у відповідності до законодавчих актів та стандартів РФ у сфері освіти. Довела їх до відомих директорів закладів освіти на ТОТ, взяла участь у «Педагогічному форумі «Наставництво: формула успіху», на якому виступила перед невстановленими особами та довела сутність роботи «Ради молодих педагогів» під час розвитку наставництва вчителів для реалізації нормативно-правових актів РФ у сфері освіти, будучи призначеною «незалежним експертом», контролювала

284



²⁸⁴ Вирок Херсонського міського суду Херсонської області від 20.03.2026 у справі № 766/18534/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/135095306>

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України...

впровадження освітніх стандартів держави-агресора РФ у загальноосвітніх закладах на ТОТ АРК²⁸⁵.

Таким чином, як вбачається з наведеного аналізу вироків, ухвалених судами України, якими громадяни України обвинувачувалися у вчиненні освітнього колабораціонізму за ч. 3 ст. 111¹ КК, практично всі були освітніми функціонерами, а їх протиправні дії так чи інакше полягали у впровадженні стандартів освіти держави-агресора у закладі освіти та в багатьох випадках поєднувалися з освітньою пропагандою, передбаченою як самостійна форма освітнього колабораціонізму у ч. 3 ст. 111¹ КК.

Вчителі (викладачі) до кримінальної відповідальності за освітній колабораціонізм притягаються вкрай рідко. Як зазначають А. Лапкін та Д. Євтеєва, «у питанні кримінальної відповідальності вчителів (викладачів) на окупованих територіях вбачається певний конфлікт суспільних інтересів: з одного боку, це інтереси національної безпеки, які вимагають покарання за відповідні прояви співробітництва з державою-агресором, у т. ч. з метою підтримання національного спротиву на окупованих територіях та ускладнення налагодження життя на них окупаційною владою; з другого боку, це інтереси здобувачів освіти, які полягають у продовженні реалізації їх права на освіту, зокрема за участі окупаційної влади в умовах, коли Україна не може забезпечити це право на окупованих територіях. Самі вчителі (викладачі) перебувають на вістрі цього конфлікту: з одного боку, вони можуть розглядатися як колаборанти (з позиції моральності), а з другого, — як особи, які продовжують виконувати свої соціально важливі професійні обов'язки у надскладних умовах окупації. З огляду на це сама постановка питання про кримінальну відповідальність вчителів (викладачів) за викладання на тимчасово окупованих територіях викликає значні сумніви як із правової, так і з суто гуманної точки зору»²⁸⁶.

²⁸⁵ Вирок Солом'янського районного суду м. Києва від 19.03.2026 у справі № 760/25923/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/135204827>

²⁸⁶ Лапкін А., Євтеєва Д. Кримінально-правова оцінка дій вчителів (викладачів) за викладання на окупованих територіях. *Право та державне управління*. 2022 р., № 4. С. 125.



Висновок про те, що рядові викладачі, вчителі, які виконували виключно професійну функцію з викладання навчальних дисциплін за стандартами освіти РФ, не поєднану з виховною функцією, та/або нездійснення організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій у закладі освіти, впливає і з диспозиції ч. 3 ст. 111¹ КК, в якій йдеться про здійснення дій, спрямованих на *впровадження* (виділено мною — З. З.-З) стандартів освіти держави-окупанта, а не про їх реалізацію. Впровадити такі стандарти освіти має повноваження виключно особа, яка наділена організаційно-розпорядчими або адміністративно-господарськими функціями (у розумінні кримінального права України), а не рядовий вчитель/викладач, який шляхом здійснення своєї професійної функції *реалізує* стандарти освіти держави-окупанта. Тобто, на наш погляд, впровадження та реалізація стандарту освіти держави-окупанта в закладах освіти — це різні правові поняття, які передбачають різний обсяг дій працівників освіти на тимчасово окупованих територіях.

«З огляду на те, що у ч. 3 ст. 111¹ КК передбачається кримінальна відповідальність за дії громадян України, спрямовані на впровадження стандартів освіти держави-окупанта, кримінальна відповідальність рядових учителів, які виконували виключно професійну функцію (викладання навчальних дисциплін) та не здійснювали організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції у закладі освіти або стосовно закладу освіти, виключається»²⁸⁷.

Підтвердження вказаним твердженням знаходимо і в судовій практиці.

Вироком Рівненського міського суду Рівненської області від 24.03.2025 за ч. 3 ст. 111¹ КК засуджено громадянку України, яка обійняла посаду в незаконно створеному освітньому закладі окупаційної влади, а саме посаду т. зв. «вчителя російської мови та літератури ДЗУ лнр «Райгородська СШ», в подальшому, на початку вересня 2023 року, обвинувачена обійняла посаду т. зв.

²⁸⁷ Загиней-Заболотенко З. А., Чаплук О. І., Присяжнюк І. І. Вчинення дій, спрямованих на впровадження стандартів освіти держави-агресора у закладах освіти як форма колабораційної діяльності. *Наук. вісник Ужгород. Нац. Ун-ту*, 2023. Серія «Право». Вип. 79 : ч. 2. С. 174.

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України...

«заместителя директора по учебно-воспитательной работе ДЗУ лнр «Райгородська СШ». У вироку обсяг обвинувачення за ч. 3 ст. 111¹ КК зводиться до вчинення обвинуваченою дій на посаді вчителя російської мови та літератури. Йдеться про надання обвинуваченою інтерв'ю новинному ресурсу держави-агресора «Луганск 24» (мовою оригіналу), в якому зазначила про проведення т. зв. «перепідготовки вчителів» за стандартами освіти держави-агресора, подякувала за її проведення; організацію та проведення позакласного пропагандистського заходу щодо впровадження російської мови; організацію підготовки до святкування свята до дня «захисника РФ, організація та проведення літературного заходу до дня народження одного з російських поетів»²⁸⁸.

Вироком Галицького районного суду м. Львова від 21.05.2025 за ч. 3 ст. 111¹ КК було засуджено громадянку України, яка була призначена окупаційною владою на посаду педагога-організатора одного з закладів освіти м. Горлівка. Як зазначено в цьому вироку, обвинувачена поширювала інформаційні матеріали та відеоролики пропагандистського характеру, які в подальшому були розміщені на офіційному сайті цієї школи на ТОТ та соціальній мережі «Вконтакте»²⁸⁹.

Вироком Соборний районний суд міста Дніпра від 22.08.2025 за ч. 3 ст. 111¹ КК засуджено громадянку України, яка обійняла посаду старшого викладача кафедри німецької філології та заступника декана факультету іноземних мов в одному з закладів вищої освіти м. Маріуполя. Як зазначено у вироку, обвинувачена планувала та організовувала освітній процес у цьому закладі вищої освіти за освітніми стандартами та навчальними планами РФ із повним виключенням з освітнього процесу вимог до обов'язкових результатів навчання, визначених державними стандартами вищої освіти України²⁹⁰.

²⁸⁸ Вирок Рівненського міського суду Рівненської області від 24.03.2025 у справі № 569/14275/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126124115>

²⁸⁹ Вирок Галицького районного суду м. Львова від 21.05.2025 у справі № 461/1716/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127539598>

²⁹⁰ Вирок Соборного районного суду м. Дніпра від 22.08.2025 у справі № 201/14712/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129685207>

288



289



290



Основні висновки

Отже, проблема кримінальної відповідальності за освітній колабораціонізм (ч. 3 ст. 111¹ КК), господарський колабораціонізм (ч. 4 ст. 111¹ КК) завжди балансує на межі визначення того, чи має місце правомірна реалізація громадянином України права на освіту та на працю на окупованих територіях, гарантованого нормами міжнародного, зокрема, МГП, а також законодавством України, що було названо в цій праці «колабораційним балансом». З аналізу вироків, ухвалених судами за частинами 3 та 4 ст. 111¹ КК, виявлено види господарської діяльності, здійснюючи які на ТОТ, громадяни України визнавалися винуватими та засуджувалися за вчинення господарського колабораціонізму, а також види освітньої діяльності на ТОТ та посади, які обіймали під час реалізації освітньої функції громадяни України.

Вирішення проблеми «колабораційного балансу» під час кваліфікації за ч. 4 ст. 111¹ КК в кожному конкретному випадку потребує збору доказів, які вказують на протиправну чи правомірну поведінку громадянина України під час здійснення господарської діяльності на ТОТ з тим, щоб уникнути масового засудження за господарський колабораціонізм. «Про протиправну поведінку громадянина України може свідчити, зокрема, його ініціативність в зайнятті керівної посади на підприємстві, в установі, організації, які здійснюють свою діяльність на окупованій території, особливості діяльності, яка вказує на пропаганду чи поширення матеріалів з пропагандою серед місцевого населення на окупованій території, виконання контрактів з провадження господарської діяльності у взаємодії з оборонними, правоохоронними органами, органами безпеки РФ, а також іншими державними підприємствами, установами, організаціями, зокрема через російську систему у сфері публічних закупівель»²⁹¹.

Аналогічно й під час кваліфікації за ч. 3 ст. 111¹ КК необхідно вирішувати проблему «колабораційного балансу» з урахуванням

²⁹¹ Загиней-Заболотенко З. А. Кримінальна відповідальність за господарський колабораціонізм (частина 4 статті 111¹ Кримінального кодексу України) VS право на працю громадян України та тимчасово окупованих територіях. *Право України*. 2025. № 3. С. 110. DOI: 10.33498/louu-2025-03-097

5.2 Кримінальна відповідальність за колабораційну діяльність VS кримінально-правове забезпечення охорони права громадян України...

як формулювання складу освітнього колабораціонізму законодавцем, так і доказів, які вказують на протиправну чи правомірну поведінку громадянина України під час реалізації освітньої функції на ТОТ. Так, до кримінальної відповідальності за ч. 3 ст. 111¹ КК повинні притягатися громадяни України, які здійснювали на ТОТ функції освітнього функціонера, тобто виконували організаційно-розпорядчі та/або адміністративно-господарські функції у закладі освіти або в іншому освітньому закладі, що свідчить про впровадження ним стандартів освіти держави-агресора у закладі освіти та/або про освітню пропаганду (залежно від обсягу його дій). При цьому в тому разі, коли дії громадянина України у певній частині полягають у вчиненні протиправної освітньої пропаганди, передбаченої у ч. 3 ст. 111¹ КК, поведінку в цілому слід вважати такою, що підпадає під дію відповідної кримінально-правової заборони.

Реалізація громадянином України професійної функції вчителя/викладача закладу освіти на ТОТ, не пов'язаної зі здійсненням протиправної освітньої пропаганди, не утворює складу кримінального правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 111¹ КК.

Зоя ЗАГИНЕЙ-ЗАБОЛОТЕНКО,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу проблем кримінальної юстиції та
кримінології Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України

5.3 Кримінологічні та кримінально-правові аспекти забезпечення екологічних прав людини в Україні в умовах війни

Сучасний стан екологічної безпеки в Україні засвідчує наявність глибокої системної кризи, що безпосередньо впливає на реалізацію екологічних прав громадян. Попри наявність у Конституції України чітких гарантій права кожного на безпечне довкілля, на практиці реалізація цього права стикається з низкою об'єктивних і суб'єктивних перешкод. Погіршення якості природного середовища, зростання антропогенних навантажень, масштабне забруднення земель, водних ресурсів і атмосферного повітря сформували ситуацію, у якій ризики для здоров'я і безпеки громадян набули системного характеру. Внаслідок цього виникає необхідність оновлення та поглиблення правових механізмів захисту екологічних прав, включаючи вдосконалення способів їх реалізації й забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за їх порушення²⁹².

XXI століття ознаменувалося критичною потребою в переосмисленні та зміні підходів до природокористування. Гостра кліматична криза зі сталою тенденцією до загострення показників якості природного простору життя людства спонукає до системної трансформації практик у сфері використання ресурсів довкілля, захисту останніх від надмірних форм експлуатації, в тому числі й зокрема кримінальної. І це не лише завдання окремо взятої країни. Це — загальнопланетарний порядок денний. Кожна держава має докладати максимум зусиль для того, аби забезпечити базові, фундаментальні умови для збереження життя, гарантування права майбутніх поколінь на життя. Екологічні обструкції — фактор десоверенізації, тобто такий чинник, що

²⁹² Турлова Ю. А. Посягання на екологічні права людини в Україні в умовах війни як кримінологічний феномен. *Щорічник наукових праць «Правова держава»*. 2026. Вип. 37. С. 583–584. DOI: 10.33663/0869-2491-2026-37-583-592

не осмислюється та не вирішується в межах окремої державної юрисдикції. Рівень осмислення цих проблем — наддержавний²⁹³.

Як зауважує В. В. Костицький, взаємодія суспільства і довкілля в останнє десятиліття характерна двома протилежними тенденціями: з одного боку, наростання кризових явищ в економіці уповільнює темпи експлуатації природних ресурсів та забруднення довкілля, а з другого боку спостерігаємо загострення кліматичних загроз, небезпеку глобального потепління, дефіциту питної води, обезліснення, опустелення значних площ земель та скорочення територій, придатних для сільськогосподарського виробництва. До цих складових додаються війни, які стають все більш руйнівними, що проявилось як регіональна екологічна криза у сучасній Україні, обумовлена російською військовою агресією проти України. Можна нагадати, що за останні 55 століть людство жило у мирі лише 300 років, натомість в усі інші роки відбулося близько 15 тис. війн, в яких було знищено щонайменше 3,6 млрд людей, руйнувалися цілі міста та цивілізації²⁹⁴.

Сучасні тенденції екологічної ситуації в Україні засвідчують те, що кризові явища, що мали місце останні десятиріччя у сфері екологічної безпеки, не тільки не подолані, а й поглиблюються всупереч прийнятим заходам. Активність таких заходів зумовлена рівнем усвідомлення суспільством наявних викликів у сфері екології та загрозливих для усього людства змін довкілля, яке внаслідок антропологічного впливу опинилось на межі екологічної катастрофи, адже зазначені руйнівні процеси досягли масштабів, що ставлять під загрозу основу людського існування — природне середовище життя. Російсько-українська війна поставила перед нашою країною низку неординарних викликів, як-от у сфері забезпечення основоположних прав і свобод наших

²⁹³ Орлов Ю. В., Ступник Я. В. «Лісова злочинність» як кримінологічний феномен: поняття, ознаки, закономірності відтворення. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2024. № 1 (31). С. 598. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.52>

²⁹⁴ Костицький В. В., Костицька І. О., Микитюк М. А., Суходольська А. А. До питання про юридичну відповідальність за злочинне посягання на конституційне право людини на безпечне довкілля у ході російської військової агресії в Україні. *Науково-практичний журнал «Екологічне право»*. 2022. Вип. 3–4. С. 26. DOI: <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2022.3-4-4.5>



громадян, одним із яких є *конституційне право громадян на безпечне довкілля* (ст. 50 Конституції України). Очевидно, що інтенсивність руйнівного впливу на довкілля в умовах війни багатократно підсилюється²⁹⁵.

Відтоді, як Верховна Рада України зранку 24 лютого 2022 року затвердила указ В. Зеленського про запровадження воєнного стану на всій території України, воєнний стан декілька разів було продовжено. В Україні відбуваються бойові дії. З часу повномасштабного російського вторгнення в Україну національні та міжнародні правозахисні організації і правоохоронні органи зафіксували значну кількість випадків порушень прав людини. Йдеться про вбивства, викрадення, катування, нанесення тілесних ушкоджень, зґвалтування, примусове вивезення дорослих і дітей із окупованих територій та інші порушення. Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) задокументувало тисячі порушень прав цивільних громадян, зокрема, права на життя, свободу та особисту недоторканність. Уже через рік після повномасштабного вторгнення Росії в Україну, з-поміж інших, на перший план також виступили екологічні права людини, задекларовані в Конституції²⁹⁶.

Отже, окремий вимір актуальності дослідження проблематики екологічних прав людини зумовлений наслідками російсько-української війни, яка спричинила безпрецедентне за масштабами руйнування природного середовища. Мільярдні збитки, завдані ґрунтам, лісам, водним об'єктам, біорізноманіттю, а також техногенні наслідки бойових дій безпосередньо впливають на екологічні права громадян, зокрема на право на життя і здоров'я, право на безпечне життєве середовище, право на доступ до екологічної інформації та право на відшкодування екологічної

²⁹⁵ Турлова Ю. А. Кримінологічний аналіз посягань на екологічні права людини в Україні в умовах війни. *Сучасні тенденції державотворення та розвитку правової науки у кризовий період* : матеріали XVI міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 28 листопада 2025 р.). Київ : НТУ, 2025. С. 95–96.

²⁹⁶ Коритко Л. Я., Кучера А. М. Порушення екологічних прав людини в Україні в період воєнного стану (на прикладі Каховської катастрофи). *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2024. Вип. 81, ч. 1. С. 41. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.1.6>



5.3 Кримінологічні та кримінально-правові аспекти забезпечення екологічних прав людини в Україні в умовах війни

шкоди. Події на кшталт підриву Каховської гідроелектростанції продемонстрували, що екологічні права стають не абстрактною декларацією, а реальним критерієм безпеки й виживання населення, що потребує їх якісно нового правового забезпечення.

Водночас загострення глобальних екологічних викликів — зміна клімату, деградація земель, дефіцит води, зниження стійкості екосистем — актуалізує необхідність зміцнення правових гарантій для кожної людини. Екологічні права дедалі частіше розглядаються як інтегральна складова системи прав людини, що зумовлює поглиблення міжнародних стандартів та розвиток національних механізмів їх імплементації. Незважаючи на формальну гармонізацію українського законодавства з міжнародним правом, система способів захисту екологічних прав залишається недостатньо узгодженою та практично обмеженою. Прогалини у правозастосуванні, фрагментарність судової практики, нерозвиненість адміністративних і кримінально-правових інструментів протидії екологічним правопорушенням посилюють ризики порушення прав громадян і демонструють потребу в комплексному переосмисленні правових підходів²⁹⁷.

Водночас, як справедливо зауважує В. С. Батиргареева, «жодні випробування нашого народу на стійкість і мужність не здатні завадити науковій думці, зупинити розвиток нашого національного права та юридичної науки. Як дивно це не звучало б, але війна — не лише виклик для всього суспільства, для кожної людини, а це і час шаленого сплеску наукової думки. Адже ми, вчені, розуміємо, що континуум нашого буття, перерваний війною, породив чимало проблем, зокрема криміногенного плану, які потребують від нас вивчення їхньої сутності, точної правової оцінки, аби стати на заваді їхньому подальшому існуванню»²⁹⁸. У цих умовах дослідження, присвячене забезпеченню екологічних прав громадян та удосконаленню правових способів їх захисту, набуває особливої актуальності. Зростає потреба в модернізації

²⁹⁷ Турлова Ю. А. Посягання на екологічні права людини в Україні в умовах війни як кримінологічний феномен. Там само. С. 584.

²⁹⁸ Батиргареева В. Вітальне слово. Актуальні проблеми правоохоронної діяльності в умовах воєнного стану: тези Всеукраїнської науково-практичної конференції (Хмельницький, 16 березня 2023 року). Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2023. С. 8–9. С. 9.

відповідних інституційних механізмів, уніфікації підходів до відшкодування екологічної шкоди, оцінки екологічних ризиків, удосконаленні превентивних інструментів і забезпеченні ефективного доступу громадян до правосуддя у справах екологічного характеру. Вирішення цих завдань має не лише внутрішньонаціональне значення, а й відповідає міжнародним зобов'язанням України як демократичної держави, що визнає екологічні права невід'ємною складовою прав людини.

Відтак це визначає актуальність пошуку шляхів подолання наявних викликів, зокрема правопорушень у сфері екології, а особливо їхньої найнебезпечнішої складової — екологічної злочинності. З огляду на зазначене актуальними вважаються завдання, що постають перед кримінологічною наукою і практикою у сфері захисту екологічних прав людини від посягань в умовах війни. На їх вирішення протягом останніх років спрямовували свої зусилля такі науковці, як М. П. Букін, І. В. Гора, О. В. Зигрій, В. А. Колесник, С. В. Колісник, Л. Я. Коритко, В. В. Костицький, О. Ю. Макаренко, М. Г. Максименцев, Н. Р. Малишева, С. І. Марко, Ю. В. Орлов, Г. С. Поліщук, В. Русняк, Я. В. Ступник, А. А. Тернавська, Р. А. Чайка, В. І. Чечерський, Ю. С. Шемшученко та інші. Водночас потреба в дослідженні посягань на екологічні права людини в Україні в умовах війни саме як кримінологічного феномену зумовлює його актуальність та визнання таким, що потребує додаткового вивчення.

Зауважимо, що екологічні права громадян не є єдиним об'єктом екологічних кримінально-протиправних посягань. Так, дефініції екологічних кримінальних правопорушень (злочинів) визначають спрямованість цих посягань й на інші об'єкти кримінально-правової охорони. Зокрема, таким є визначення екологічних злочинів, сформульоване Г. С. Поліщуком у Міжнародній поліцейській енциклопедії: «Екологічні злочини (злочини проти довкілля) — передбачені кримінальним законодавством суспільно небезпечні діяння, що посягають на суспільні відносини у сфері охорони конституційного права громадян на безпечне довкілля, а також у сфері охорони, використання, збереження та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання й усунення негативного впливу

господарської та іншої діяльності людини на навколишнє природне середовище, збереження генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій»²⁹⁹. Подібне визначення містить і Українська кримінологічна енциклопедія³⁰⁰.

Водночас, на нашу думку, у досліджуваному контексті доречним є розгляд порушень не тільки конституційного права громадян на безпечне довкілля, але й інших екологічних прав та свобод громадян, які розглядаються у науковій літературі в аспекті їх зв'язку із самою сутністю людини як фізичної особи. Так, С. Г. Грицкевич під ними розуміє закріплену нормами Конституції України якісно нову, самостійну групу можливостей, спрямованих на задоволення індивідуальних екологічних (а не політичних, матеріальних, духовних, етичних чи естетичних та інших) потреб і інтересів. Початковим і вихідним моментом названих інтересів і потреб є можливості користуватись незабрудненим довкіллям, проживати в екологічно чистому і збалансованому природному середовищі, отримувати екологічно чисті продукти та предмети користування і споживання, достовірну інформацію про них та стан довкілля, матеріальне і моральне відшкодування втрат, спричинених здоров'ю і майну екологічними правопорушеннями³⁰¹.

Уперше на національному рівні термін «екологічні права» з'явився з прийняттям 25 червня 1991 року закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» і сьогодні безпосередньо міститься в ст. 9, якою передбачається перелік екологічних прав громадян. Прагнучи розвивати й зміцнювати демократичну й правову державу, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року Конституція України визнала і закріпила екологічні права, уперше вивівши їх у ранг

²⁹⁹ Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Є. М. Моїсєєв, Ю. І. Рима-ренко, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. Київ : Атіка, 2007. Т. 4 : Кримінально-правові, кримінологічні та кримінально-виконавчі засади поліцейської діяльності. С. 323.

³⁰⁰ Українська кримінологічна енциклопедія / Харк. нац. ун-т внутр. справ, Нац. акад. внутр. справ, Кримін. асоц. України, Золота миля. Харків ; Київ. 2017. С. 198.

³⁰¹ Грицкевич С. Г. Конституційні екологічні права людини й громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. С. 173.

конституційних. Згідно Конституції кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена³⁰².

Класифікація екологічних прав людини дає змогу глибше зрозуміти їхню природу, з'ясувати соціально-екологічне значення кожного виду прав та визначити їх правові особливості й механізми захисту. Вона дає змогу чітко відмежовувати різні групи прав, повніше розкривати їхній зміст і впорядковувати відповідну термінологію у правозастосовній практиці. У науковому вимірі класифікація забезпечує розкриття загальних закономірностей, притаманних конкретним проявам екологічних прав, і сприяє переходу від емпіричного нагромадження знань до їх теоретичного узагальнення та систематизації. По суті, класифікація є процесом розподілу загального поняття на окремі елементи відповідно до логічних правил, і тому особливо важливим є коректний вибір критеріїв, за якими здійснюється поділ екологічних прав на окремі види. Одним із варіантів такої класифікації є розподіл екологічних прав людини на такі категорії: на безпечне для життя і здоров'я довкілля; на вільний доступ до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, право на її поширення та заборона її засекречення; на відшкодування шкоди, завданої життю та здоров'ю громадян екологічними правопорушеннями³⁰³.

Із перерахованих категорій екологічних прав людини об'єктом посягань найчастіше стає саме право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Російсько-українська війна поставила перед нашою країною низку неординарних викликів у сфері забезпечення основоположних прав і свобод наших громадян, одним із яких є конституційне право громадян на безпечне довкілля (ст. 50 Конституції України). Фактичний стан екологічної

³⁰² Коритко Л. Я., Кучера А. М. Порушення екологічних прав людини в Україні в період воєнного стану (на прикладі Каховської катастрофи). Там само. С. 42.

³⁰³ Грицкевич С. Г. Там само. С. 174.

безпеки в Україні на сучасному етапі розвитку держави характеризується ознаками системної дестабілізації, що безпосередньо відображається на реальному обсязі та якості здійснення екологічних прав людини. Незважаючи на його конституційне закріплення, фактична реалізація цього права супроводжується істотними труднощами нормативного, інституційного та правозастосовного характеру. Зростання антропогенного навантаження, тривала деградація земельних ресурсів, забруднення атмосферного повітря і водних об'єктів, зниження стійкості екосистем формують середовище підвищених ризиків для життя і здоров'я населення. У таких умовах екологічна безпека перестає бути виключно галузевою проблематикою та набуває міжсекторального значення, інтегруючись у сферу гарантування базових прав і свобод людини.

Очевидно, що інтенсивність руйнівного впливу на довкілля та, відповідно, порушення прав громадян на безпечне довкілля в умовах війни багатократно підсилюється. Так, унаслідок російської агресії згоріли цінні ліси, обстрілами знищено унікальні природні ландшафти, наприклад, крейдові скелі в долині Сіверського Дінця. Театром бойових дій стали природні та біосферні заповідники узбережжя Азовського та Чорного морів. Достовірних даних про розміри збитків поки немає. Але є привід для занепокоєння, що деякі види зазнають безповоротних втрат³⁰⁴. Війна Росії проти України, за словами міністра захисту довкілля та природних ресурсів України Світлани Гринчук, є «першим у світі цілеспрямованим екоцидом». Вона заявила: «Росія бомбардує нафтобази, підприємства та заводи, Росія спалює наші ліси та руйнує екосистеми. Ядерний терор триває. Запорізька атомна електростанція перебуває в небезпеці 24/7. Чорнобильська зона відчуження постійно під атаками російських дронів. Новий безпечний конфайнмент пошкоджено». У своєму онлайн-зверненні міністр нагадала, що за час повномасштабного вторгнен-

³⁰⁴ Davydova A., Vasyliuk O. Ecocide The war in Ukraine and its consequences for the environment. UWEC work group. 2023. Issue. 14. URL: https://www.researchgate.net/publication/372405367_Ukraine_War_Environmental_Consequences_Journal_UWEC_issue_No14_articles_accessible_on_the_web-site-_Ekologiceskie_posledstvia_vojny_v_Ukraine_Zurnal_UWEC_Vypusk_No14_stati_dostupny_na_sajte



ня РФ в Україну зафіксовано понад 8000 випадків шкоди до-
вкіллю внаслідок бойових дій — на понад 85 мільярдів євро³⁰⁵.

Воєнні криміногенні фактори зумовлюють існування спеціаль-
ної складової посягань на екологічні права людини, діяльнісним
проявом якої є воєнні екологічні злочини, тобто такі, що відтво-
рюються в контексті збройного конфлікту, та одночасно стають
складовою детермінаційного комплексу ординарних екологічних
кримінальних правопорушень.

Аналіз статистичних відомостей засвідчив, що системні кримі-
нальні практики екологічного характеру виявили свою стійкість і
під час війни. Одним із найбільш небезпечних посягань цієї кате-
горії є злочини міжнародного характеру, що посягають на еколо-
гічну безпеку людства (ст. 441 Кримінального Кодексу України,
далі — КК України)³⁰⁶.

Системний аналіз доктринальних міжнародно-правових джерел
дає підстави об'єктивну сторону екоциду розуміти як використан-
ня геофізичних, метеорологічних, військових та інших засобів з
метою зміни динаміки, складу чи структури Землі, її біосфери, лі-
тосфери, гідросфери, атмосфери, а також навколоземного косміч-
ного простору. Обов'язковою умовою об'єктивної сторони екоциду
є масовість знищення рослинного або тваринного світу, отруєння
атмосфери, водних ресурсів або інші тяжкі наслідки. Аналіз норм
міжнародного права навколишнього середовища, а також спеці-
альної екологічної літератури дає підстави стверджувати, що ма-
совим може вважатись повне знищення хоча б одного виду рос-
линного чи тваринного світу, або часткове знищення видів біо-
логічних ресурсів, що ставить такі види під загрозу зникнення в
регіональному чи глобальному масштабі, а це своєю чергою через
зв'язки в екосистемі спричиняє незворотну шкоду біологічному
різноманіттю, життю та здоров'ю людини як біологічного виду³⁰⁷.

305



³⁰⁵ Війна та токсини: у Женеві обговорили екологічні наслідки війни. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/viina-ta-toksynu-u-zhenevi-obhovoryly-ekolohichni-naslidky-viiny>

306



³⁰⁶ Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

³⁰⁷ Малишева Н. Р. Міжнародні екологічні злочини РФ на території України та перспек-
тиви притягнення до кримінальної відповідальності за їх вчинення. *Часопис Київського уні-
верситету права*. 2022. № 1. С. 233–238. DOI: 10.36695/2219-5521.1.2022.45. С. 234–235.

Як цілком слушно зауважує Н. Р. Малишева, важливою умовою притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 441 КК України є встановлення причинного зв'язку між діями конкретної особи/конкретних осіб і наслідками, що настали. Наголошуємо, що причинний зв'язок за цим складом злочину є не лінійним, а багатоступеневим, і в наших випадках передбачає доведення комплексу різнопорядкових зв'язків: 1) виявлення фактів масової деградації довкілля, що призвело чи реально може призвести до екологічної катастрофи; 2) зафіксована наявність критичних порушень норм екологічної безпеки (ГДВ, ГДС, ГДР, лімітів природокористування) в певних часових проміжках і в територіальному розрізі, які могли призвести до екологічної катастрофи; 3) доведення прямого причинного зв'язку між настанням/можливістю настання екологічної катастрофи і зафіксованими порушеннями норм екологічного законодавства; 4) зіставлення екологічних показників від усіх наявних на певній території джерел забруднення (іншої деградації), щоб виключити можливий поєднаний вплив різних джерел, який у комплексі з метеорологічними умовами міг призвести до відповідної екологічної катастрофи; 5) доведення вини у формі прямого чи непрямого умислу конкретної особи/осіб, яка вчинила відповідні дії, або на яку/які покладено відповідальність за відповідну сферу, від якої походили дії, що призвели до небезпечних екологічних наслідків³⁰⁸.

Кримінально-правова норма, що встановлює відповідальність за екоцид, до початку війни вважалась «мертвою», хоча час від часу спостерігались певні спроби її застосування.

З огляду на проблеми доведення наявності екологічної катастрофи відповідні справи не мали жодної судової перспективи. Як засвідчує аналіз судової статистики (форма статистичної звітності № 6 «Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання» Державної судової адміністрації України³⁰⁹), за весь період існування цієї норми за ст. 441 КК України не було засуджено жодної особи. Усього ж за

³⁰⁸ Малишева Н. Р. Міжнародні екологічні злочини РФ на території України та перспективи притягнення до кримінальної відповідальності за їх вчинення. *Часопис Київського університету права*. 2022. № 1. С. 233–238. DOI: 10.36695/2219-5521.1.2022.45. С. 235.

³⁰⁹ Звіт про осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності та види кримінального покарання. Форма № 6 Державної судової адміністрації України. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2024



цей період, відповідно до форми № 1 Офісу Генерального прокурора «Єдиний звіт про кримінальні правопорушення», було порушено 46 кримінальних проваджень за ст. 441 КК України³¹⁰.

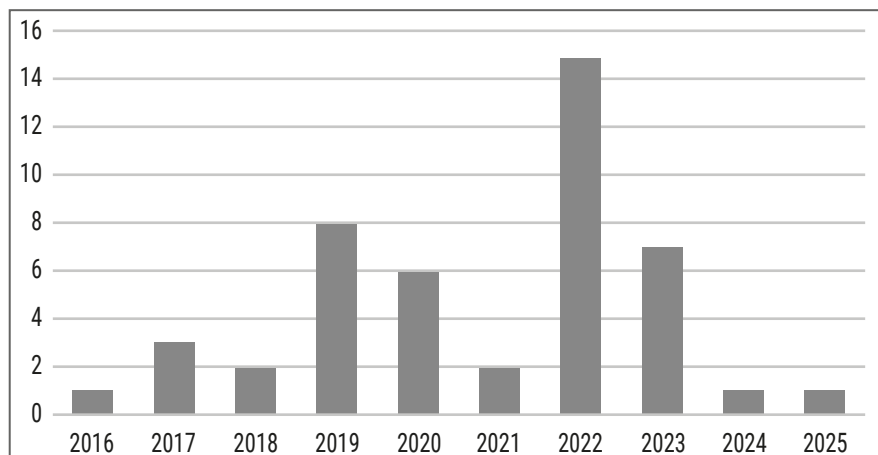


Рис. 1. Динаміка облікованих випадків екоциду в Україні протягом 2016–2025 рр.

Щодо екоциду в контексті збройного конфлікту, тобто як воєнного екологічного злочину, то найбільш резонансним з них є підриг греблі Каховської гідроелектростанції 6 червня 2023 р. І Європарламент, і Парламентська асамблея Ради Європи у найрішучіший спосіб засудили руйнування РФ Каховської гідроелектростанції й кваліфікували вчинене саме як екоцид і воєнний злочин^{311, 312}.

³¹⁰ Єдиний звіт про кримінальні правопорушення. Форма № 1 Офісу Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>

³¹¹ Резолюція Європейського Парламенту від 15 червня 2023 року про сталу реконструкцію та інтеграцію України до євроатлантичної спільноти (2023/2739(RSP)). URL: <https://ukraine.europarl.europa.eu/cmsdata/273075/1281254UK.pdf>

³¹² Les conséquences politiques de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Résolution 2506 (2023). Assemblée parlementaire. Texte adopté par l'Assemblée le 22 juin 2023 (18e séance). URL: <https://pace.coe.int/fr/files/32994/html>

Цей злочин не є єдиним прикладом підризу греблі у військових цілях. Так, у вересні 2022 року війська РФ для унеможливлення безперешкодного просування українських військ інженерними засобами підірвали щит 1-го затвору й дорожнього переkritтя між будівлею Оскільської гідроелектростанції та галереєю стаціонарних механізмів у Харківській області. Ці дії призвели до руйнування Оскільської греблі, неконтрольованого залпового ви-току води, подальшого зневоднення Оскільського водосховища та підтоплення прибережної зони. Внаслідок незворотного зневод-нення водосховища та підтоплення прибережної зони відбулися катастрофічні зміни в природно-техногенній екосистемі р. Сівер-ський Донець. Слідством і прокуратурою ці дії військовослужбов-ців збройних сил РФ кваліфіковано за сукупністю статей 438 і 441 КК України³¹³.

Також до найбільш небезпечних посягань досліджуваної ка-тегорії належать кримінальні правопорушення у сфері радіоеко-логічної безпеки. Якщо ординарні кримінальні правопорушення посягають на загальну кримінально-правову охорону відносин у сфері радіоекологічної безпеки, то стосовно спеціальної її скла-дової, посягання на яку здійснюються в контексті збройного кон-флікту, війни, відповідні кримінальні правопорушення умовно можна назвати воєнними та пов'язаними з війною терористич-ними злочинами у сфері радіоекологічної безпеки³¹⁴. Безперечно, найбільш небезпечною є саме ця складова злочинів у сфері радіо-екологічної безпеки, адже російсько-українська війна поставила нашу державу й цілий світ перед екстраординарними викликами, спектр яких не обмежується сферою конструйованих феноменів, включаючи міжнародний правопорядок, а сягає факторів збере-ження біологічних основ життя на планеті.

Проекція ч. 1 ст. 438 КК України на ситуацію міжнародного збройного конфлікту на території України виявляє щонайменше

³¹³ Чечерський В. І. Екоцид: проблемні питання визначення та кваліфікації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2025. Вип. 89, ч. 2. С. 326. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.48>

³¹⁴ Тернавська А. А. Елементно-структурний аналіз воєнних і пов'язаних з війною теро-ристичних злочинів у сфері радіоекологічної безпеки. *Щорічник наукових праць «Правова держава»*. 2025. Вип. 36. С. 588. DOI: 10.33663/0869-2491-2025-36-586-595



(станом на початок 2026 р.) три юридично та суспільно значущі кейси: Чорнобильський, Запорізький та Національний науковий центр «Харківський фізико-технічний інститут» (далі — НПЦ «ХФТІ»).

Захоплення російською армією ядерних об'єктів на території України, серед яких Чорнобильська атомна електростанція (далі — ЧАЕС) та Запорізька атомна електростанція (далі — ЗАЕС), виявило світові раніше небачені прояви воєнної злочинності. Її обструктивним осердям стало не лише порушення вимог міжнародного гуманітарного права, а й створення серйозних загроз радіоекологічній безпеці. Ігнорувати цю обставину неможливо³¹⁵.

До воєнних злочинів у сфері радіоекологічної безпеки, окрім зазначених вище прикладів, відноситься й інша злочинна діяльність у контексті збройного конфлікту. Цей контекст означає або порушення вимог радіоактивної безпеки як самостійна військова дія (наприклад, захоплення ЧАЕС чи ЗАЕС, атака на атомну станцію і т. ін.), або відсутністю належного контролю за обігом радіоактивних матеріалів, доступністю місць їх зберігання, охорони тощо, що стається у зв'язку з ситуацією збройного конфлікту (на окупованій території, у зоні ведення бойових дій). Окрім громадян РФ, воєнні злочини у сфері радіоекологічної безпеки можуть вчиняти й громадяни України³¹⁶.

Деякі з воєнних злочинів у сфері радіоекологічної безпеки кваліфікувались як екоцид. Так, спеціалізованою екологічною прокуратурою Харківської обласної прокуратури у 2024 році до Київського районного суду м. Харкова надіслано клопотання, яке судом було задоволено, про надання дозволу на здійснення спеціального досудового розслідування у кримінальному провадженні за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 28, ч. 1

315



³¹⁵ Тернавська А. А. Захоплення Чорнобильської атомної електростанції як воєнний злочин проти радіоекологічної безпеки: кримінологічний аналіз механізму вчинення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2025. № 2 (109). С. 270–271. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2025.2.23>

³¹⁶ Турлова Ю. А. Кримінологічний аналіз посягань на екологічні права людини в Україні в умовах війни. *Сучасні тенденції державотворення та розвитку правової науки у кризовий період* : матеріали XVI міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 28 листопада 2025 р.). Київ : НТУ, 2025. С. 98.

ст. 438, ст. 441 КК України стосовно підозрюваного, командира 79-ї гвардійської реактивної артилерійської Новозибківської бригади Західного військового округу збройних сил РФ, який організував підготовку і здійснення завдання ударів снарядами реактивної системи залпового вогню, віддав наказ на здійснення обстрілів території ННЦ «ХФТ». ННЦ «ХФТ» є діючим науково-дослідним центром атомної промисловості та ядерної енергетики України, де функціонують ядерна підкритична установка «Джерело нейтронів», сховище ядерних матеріалів та дослідницько-промислова дільниця з обробки ядерних матеріалів тощо. За результатами обстрілів, згідно з висновком комісійної судової інженерно-екологічної експертизи завдані удари у випадку руйнування фізичних бар'єрів захисту ядерної підкритичної установки «Джерело нейтронів», сховища ядерних матеріалів, розташованих на території ННЦ «ХФТ», могли спричинити реальні й небезпечні наслідки, що могло спричинити екологічну катастрофу та вплинути на навколишнє середовище³¹⁷.

Наведене засвідчує те, що триваюча війна завдає масштабну та, значною мірою, непоправну шкоду цілим екосистемам, збереження і відновлення яких має стати як важливою частиною концепції перехідного правосуддя для України, так і акцентувати увагу на рівні міжнародного кримінального правосуддя, яке передбачає певні механізми, що створюють можливість для притягнення винних у вчиненні воєнних злочинів проти довкілля в Україні до кримінальної відповідальності.

У цьому контексті варто звернути увагу на Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи № 2477 від 25 січня 2023 року «Вплив збройних конфліктів на навколишнє середовище», яка закликає держави-члени асамблеї до змін у законодавстві з метою криміналізації, ефективного переслідування екоциду і вжиття заходів для внесення змін до Римського статуту Міжнародного кримінального суду з метою поширення його юрисдикції на злочин екоциду (п. 10.1.5), а також відповідні рекомендації № 2246

³¹⁷ Ухвала слідчого судді Київського районного суду м. Харкова від 16 вересня 2024 року у справі № 953/7047/23 (н/п 1-кс/953/6706/24). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121651483>



(2023), в яких Парламентська асамблея Ради Європи рекомендувала Комітету Міністрів Ради Європи забезпечити, щоб сфера дії Конвенції (ETS № 172), яка на той час перебувала на стадії підготовки, охоплювала екоцид (п. 3.5)^{318, 319}. Водночас, Конвенція Ради Європи про захист довкілля засобами кримінального права, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 13–14 травня 2025 року, хоча й не закріпила уніфікований підхід до розуміння екоциду у рамках механізму міжнародної кримінальної юстиції, допустила варіативність у визначенні ознак екоциду у внутрішньому праві як «особливо серйозного злочину», при цьому розглядаючи можливість закріплення ознаки «серйозної та широкомасштабної, або серйозної та довготривалої, або серйозної та незворотної шкоди екосистемі» не як конститутивної ознаки екоциду, а як обставини, яка обтяжує покарання за діяння проти довкілля, передбачене Конвенцією. На думку О. В. Бринзанської, така ситуація є наслідком компромісу, що також спрямований на посилення відповідальності за посягання на навколишнє середовище, що спричинили тяжкі наслідки³²⁰. У цьому контексті право на безпечне довкілля набуває не декларативного, а екзистенційного значення, перетворюючись на один із ключових індикаторів загальнонаціональної безпеки.

Як зазначалося вище, об'єктом кримінально-протиправних посягань є не тільки конституційне право громадян на безпечне довкілля, але й інші екологічні права та свободи громадян. Так, конституційні екологічні права у сфері використання природних ресурсів є однією з базових складових правового статусу людини і громадянина та відображають інтеграцію екологічних і природно-ресурсних правовідносин. Їх нормативне підґрунтя закладене

318



319



320



³¹⁸ Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 2477 (2023) on «Environmental impact of armed conflicts». URL: <https://pace.coe.int/en/files/31600.4>

³¹⁹ Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 2246 (2023) on «Environmental impact of armed conflicts». Council of Europe. URL: <https://pace.coe.int/en/files/31601/html>

³²⁰ Бринзанська О. В. Співвідношення екоциду та «особливо серйозного злочину» у Конвенції Ради Європи про захист довкілля засобами кримінального права від 14 травня 2025 року. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2025. Вип. 90, ч. 5. С. 89. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.5.10>

насамперед у ст. ст. 13, 14 та 50 Конституції України, відповідно до яких земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси визнаються об'єктами права власності Українського народу, а кожному гарантується право користування цими об'єктами відповідно до закону, а також право на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Зазначені положення конкретизуються у галузевому законодавстві, що регулює окремі види природокористування. Так, правовий режим земельних ресурсів визначається Земельним кодексом України³²¹, який закріплює правові засади набуття, реалізації та захисту прав на землю, а також принципи її раціонального використання та охорони. Зазначений природний об'єкт виступає фундаментом формування природних і природно-антропогенних ландшафтів, вагомим підґрунтям розвитку національної економіки, сфери послуг тощо.

Завдання правової охорони земель України актуалізуються з огляду на їх сучасний кризовий стан, який ще більше погіршується в зонах ведення бойових дій. Усвідомлення важливості та своєчасності такої охорони знаходить свій прояв у нормативних актах державної екологічної політики, зокрема Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року»³²², у Розділі I якого «Існуючі проблеми та сучасний стан довкілля в Україні» зазначається, що сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування. Стан земельних ресурсів України близький до критичного. Водною та вітровою ерозією уражені близько 57 відсотків території України, понад 12 відсотків території держави зазнають підтоплення. За різними критеріями забрудненими є близько 20 відсотків земель України. Щороку фіксується майже 23 тисячі випадків зсувів. Унаслідок абразії руйнується до 60 відсотків узбережжя Азовського і Чорного морів та 41 відсоток берегової

³²¹ Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

³²² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>



лінії дніпровських водосховищ. Більш як 150 тисяч гектарів земель порушені внаслідок гірничодобувної та інших видів діяльності³²³. Конституційні положення про особливу охорону земель насамперед стосуються земель сільськогосподарського призначення. Як відомо, стан використання земель в Україні є критичним, надмірна розораність угідь та майже цілковите припинення виконання комплексу робіт із захисту ґрунтів призводить до розвитку ерозійних і деградаційних процесів. Значним чином інтенсифікували ці процеси на території України військові дії, які з 2014 року разуче порушили ґрунтове середовище і спричинили широкомасштабну та довготривалу деградацію довкілля. Повномасштабне вторгнення з 24 лютого 2022 року ще більше загостило проблему деградації ґрунтів, а висока інтенсивність бойових дій на окремих ділянках поставила під сумнів безпечність використання земель, що безпосередньо постраждали від військового впливу³²⁴.

Одним із найбільш постраждалих від ведення інтенсивних бойових дій елементів довкілля є українські землі та ґрунти, які внаслідок вибухів снарядів і мін, що руйнують структуру ґрунтів та знищують родючий шар, потерпають від фізичної деградації та хімічного забруднення ґрунтів важкими металами, залишками вибухових речовин і нафтопродуктів, які потрапляють у навколишнє середовище через руйнування промислових об'єктів та інфраструктури, що в контексті війни і відповідно до Римського статуту, є одним із воєнних злочинів. Хоча війна досі триває, експертами вже зараз фіксується значний негативний вплив військових дій на здоров'я та продуктивність ґрунтів. Воєнні дії спричиняють низку механічних, фізичних та хімічних впливів на ґрунтовий покрив. Ці впливи призводять до руйнування структури та функцій ґрунтової екосистеми, ведуть до погіршення

323



³²³ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>

324



³²⁴ Турлова Ю. А., Колісник С. В. Деякі кримінологічні показники безгосподарського використання земель. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2024. Вип. 81, ч. 2. С. 347. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/issue/view/16856>. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.2.54>

фізико-геохімічних властивостей. Через війну Україна стала однією з найзамінованіших країн світу — площа потенційно забрудненої вибухонебезпечними предметами території наразі складає 156 тис. кв. км, 25% від загальної площі³²⁵.

Воєнна деградація зумовлює руйнування ґрунтового покриву, порушення морфологічної будови профілю, відбувається перемішування генетичних горизонтів, змінюється склад і властивості ґрунтів, з'являються в ґрунтах невластиві включення — чужорідні тіла (осколки снарядів, мін, ракет, патрони тощо), ґрунти інтенсивно ущільнюються важкою військовою технікою. Порушується поверхня ґрунту внаслідок розриву мін, гранат, будівництва окопів, землянок, траншей, на значних площах утворюються глибокі воронки, рови, заглиблення, що порушує однорідність і цілісність території. Рекультивація земель, порушених військовими діями в Україні, потребує проведення ґрунтових обстежень, картографування ґрунтового покриву території воєнної деградації, виявлення властивостей порушених ґрунтів, проведення їхньої агроекологічної оцінки, розробки нормативних актів з реанімації цих ґрунтів для створення можливостей їхнього раціонального використання. Це завдання є надзвичайно важливим і його необхідно терміново вирішувати. Розв'язання цієї проблеми стане вагомим внеском у відродження України³²⁶.

Наведені факти катастрофічного впливу фактору війни на земельні ресурси України (1313286 м² — забруднених ґрунтів, 43933597 м² — засмічених)³²⁷, наслідком чого є масштабна деградація ґрунтів України, що призводить до втрати їх продуктивності, актуалізують питання формування правових основ їх повоєнної рекультивації.

³²⁵ Турлова Ю. А. Кримінологічний аналіз посягань на екологічні права людини в Україні в умовах війни. *Там само*. С. 98.

³²⁶ Гавриш Н. С. Правові аспекти воєнної деградації ґрунтів в Україні. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу*: тези доповідей учасників Міжнародної науково-практичної онлайн/офлайн конференції (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ : ФОП Ямчинський О. В., 2022. С. 42.

³²⁷ ЕкоЗагроза. Офіційний ресурс Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://ecozagroza.gov.ua/>



Відносини у сфері користування надрами врегульовані Кодексом України про надра³²⁸, який встановлює порядок надання надр у користування, вимоги до їх охорони та відповідальність за порушення відповідного режиму.

Україна має достатньо потужний мінерально-сировинний потенціал. У надрах України налічується понад 20 тис. родовищ і 117 видів мінеральної сировини. Понад 11 тис. родовищ мають промислове значення. Промисловістю освоєно 4,7 тис. родовищ та 99 видів корисних копалин, на базі яких функціонує понад 2 тис. гірничодобувних і збагачувальних підприємств³²⁹. Водночас, масштабністю характеризується й інший, тіньовий, нелегальний бік надрокористування, злочинна складова якого є найбільш небезпечною як для довкілля, так і для суспільства. Досліджуваний вид злочинності характеризується такою ознакою, як об'єктивна функціональність, що зумовлено деякими її змістовними властивостями. Так, переважна частина людської діяльності відбувається в умовах постійної взаємодії з природним середовищем. Можна сказати, що злочинність у сфері охорони надр за сутністю є продовженням «нормального» надрокористування та однією з форм діяльності, яка через свою результативність була відібрана суспільством у процесі його розвитку та закріплена як можливий зразок поведінки. Вчинення посягань екологічного характеру, у тому числі й досліджуваної категорії, є одним зі способів задоволення потреб людини. Очевидно, що за допомогою вчинення таких злочинів людина здатна забезпечити себе матеріально, що найяскравіше проявляється у злочинах, пов'язаних із протиправним заволодінням природними ресурсами (мисливськими, рибними, рослинними, мінеральними), задовольнити вітальні потреби. Відтак, існування та розвиток екологічної злочинності (та іншої девіантної поведінки в цій сфері, зокрема злочинного надрокористування) означає її об'єктивну



функціональність, адже інакше вона була б елімінована в процесі еволюції суспільства³³⁰.

Грунтуючись на чотириступеневій класифікації об'єкта злочину, яка передбачає, крім загального, родового і безпосереднього об'єктів, ще й видовий (груповий) об'єкт злочину, виокремлюючи менш високий рівень (порівняно з родовим об'єктом) узагальнення групи однорідних чи тотожних суспільних відносин, у науковій літературі пропонується й така класифікація кримінально-правових норм у сфері охорони довкілля: норми, що встановлюють відповідальність за посягання на навколишнє середовище загалом; спеціальні норми, що охороняють окремі елементи чи об'єкти довкілля³³¹.

Відповідно до авторського бачення системи екологічних злочинів³³² категорія злочинів у сфері охорони надр утворюється на другому етапі класифікації за критерієм локального об'єкту посягання, тобто суспільних відносин у сфері охорони окремих елементів навколишнього природного середовища, та представлена (на момент зазначеної публікації) кримінальними практиками, що передбачені ст. 240 КК України «Порушення правил охорони або використання надр, незаконне видобування корисних копалин».

Водночас, новелою кримінального законодавства, що зумовила зміни досліджуваного поняття «екологічні злочини у сфері охорони надр» стала стаття ст. 240¹ «Незаконне видобування, збут, придбання, передача, пересилання, перевезення, переробка бурштину», що доповнила КК України згідно із Законом України від 19 грудня 2019 року № 402-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин»³³³.

³³⁰ Турлова Ю. А. Екологічна злочинність в Україні: кримінально-правові та кримінологічні засади протидії : монографія. Київ : Знання України, 2018. С. 67.

³³¹ Турлова Ю. А., Поліщук Г. С., Козлюк Л. Г., Пенязькова О. О. Злочини проти екологічної безпеки: проблемні питання систематизації. *Ядерна та радіаційна безпека*. 2021. № 2 (90). С. 42–51. DOI: [https://doi.org/10.32918/nrs.2021.2\(90\).05](https://doi.org/10.32918/nrs.2021.2(90).05). С. 44–45.

³³² Турлова Ю. А. Кримінально-правовий вплив на екологічну злочинність : монографія. Київ : Знання України, 2017. С. 38–39.

³³³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин : Закон України від 19.12.2019 № 402-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-20#n63>



Криміналізація незаконного видобування бурштину (а точніше — виокремлення таких дій зі складу, передбаченого ст. 240 КК України, в окрему спеціальну кримінально-правову норму — ст. 240¹), думається, має підсилити дієвість кримінально-правового впливу на злочини у сфері охорони надр, адже така діяльність зумовлена передусім досконалістю норм, що встановлюють відповідальність за посягання даної категорії. Саме тому кримінальне законодавство в цій сфері має відповідати вимогам логічності, вираженості, внутрішньої узгодженості та системності.

Відповідність зазначеним вимогам, а також межі кримінально-правової охорони навколишнього природного середовища визначаються криміналізацією екологічних посягань, тобто відбуваються у процесі виявлення та визначення суспільно небезпечного діяння, що посягає на довкілля, як злочинного.

Авторські дослідження у цьому напрямку ґрунтувались на системному та послідовному аналізі відповідності зазначених посягань розроблених кримінально-правовою наукою соціальним і системно-правовим передумовам криміналізації³³⁴. Узагальнено систему вказаних передумов можна окреслити таким чином: принципи, що виражають суспільну необхідність і політичну доцільність встановлення кримінальної відповідальності. Їх можна ще назвати соціальними й соціально-психологічними, тобто принципами, що забезпечують соціальну адекватність криміналізації, її припустимість з погляду основних характеристик соціальних систем і процесів суспільного розвитку, відповідності кримінально-правової норми рівневі, характеру суспільної свідомості та стану громадської думки; принципи, які визначають вимоги внутрішньої логічної несуперечливості системи норм кримінального права, несуперечливості між нормами кримінального й кримінального процесуального, а також інших галузей права — конституційного, господарського, адміністративного, цивільного та ін.

Достатньо високий рівень суспільної небезпечності, що проявляється в об'єктивному характері шкоди, яка заподіюється



посяганнями цієї категорії (екологічна, матеріальна, моральна), є найголовнішою з передумов криміналізації. Екологічні злочини взагалі та незаконний видобуток бурштину зокрема є одними з найбільш суспільно небезпечних та поширених діянь. У сукупності з іншими правопорушеннями в цій сфері та за тяжкістю наслідків вони створюють реальну загрозу національній безпеці.

Так, щороку незаконними діями жителів окремих регіонів України (за оцінкою експертів до незаконного видобутку бурштину залучені більше 50 тисяч осіб)³³⁵.

За найбільш скромними оцінками, щорічно незаконний видобуток бурштину становить 120 тонн на рік. Проте за підрахунками експертів обсяг видобутку може досягати 300 тонн. У грошовому еквіваленті незаконний обіг каміння складає 200–300 млн доларів США — це обіг бурштину щорічно³³⁶.

Економічна шкода від такої діяльності полягає не тільки у недоотриманні значних надходжень до Державного бюджету, але й створює потужні стимули для ведення недобросовісної конкуренції та призводить до деформації ринкової кон'юнктури у зазначеній сфері.

Окрім того, рівень суспільної небезпечності посягання, що підлягає криміналізації, визначається й способом його вчинення, що якісно характеризує небезпечність для навколишнього природного середовища відповідної протиправної практики, тобто відображає, як саме було вчинено злочин, а також безпосередні прийоми та засоби, що використовувались при цьому.

Відтак, досліджуючи фактори, що зумовлюють вибір певного способу вчинення незаконного видобутку бурштину, варто зауважити, що крім свого інтенціонального аспекту (що має бути досягнуто) дія має й свій операційний аспект (яким способом це може бути досягнуто), що визначається не самою по собі метою, а об'єктивно предметними умовами її досягнення³³⁷.

³³⁵ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за незаконне видобування бурштину або переміщення його через митний кордон України» від 04.09.2019 № 2059. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66672

³³⁶ 10 фактів про український бурштин. URL: <http://pravda.press/news/economic/10-faktiv-pro-ukrainskiy-burshtin-22109>

³³⁷ Турлова Ю. А. Екологічна злочинність в Україні: кримінально-правові та кримінологічні засади протидії. Там само. С. 260.



Вибір способу вчинення незаконного видобутку бурштину зумовлений як факторами, що характеризують особу злочинця (морально-психологічними ознаками, вміннями та навичками), так і зовнішніми чинниками, зокрема місцем, часом і обстановкою вчинення, а також специфікою об'єкта навколишнього природного середовища, на який спрямоване посягання.

Зокрема, загальнонебезпечний спосіб вчинення вказано у ч. 4 ст. 240 «Порушення правил охорони або використання надр, незаконне видобування корисних копалин» КК України. Диспозиція ст. 240¹ КК України «Незаконне видобування, збут, придбання, передача, пересилання, перевезення, переробка бурштину» не містить ознак, що вказували б на загальнонебезпечний спосіб вчинення зазначених злочинів³³⁸.

Водночас, вивчення правозастосовної практики у цій сфері засвідчує екологічну небезпечність способу вчинення незаконного видобутку бурштину, яким найчастіше є метод гідророзмиву з використанням відповідних технічних засобів. Зауважимо, що можливість застосувати технічні (технологічні) засоби та системи здатні суттєво підвищувати рівень небезпечності злочинних практик. Загальна ж схема застосування технічних засобів є такою: біля ймовірного місця залягання породи встановлюють, підганяють компресор і мотопомпу, що складається з двигуна та пожежного насоса. Під великим тиском воду подають у ймовірне місце залягання бурштину, внаслідок чого утворюється велика яма, через яку легший за воду бурштин виштовхується нагору. Нововведення дає змогу без великого ризику для життя і здоров'я за короткий проміжок часу намити значну кількість коштовного каміння.

Разом із тим, масове та тривале застосування методу гідророзмиву при видобуванні бурштину призводить до змін на великих площах української землі (за оцінками фахівців рахунок ведеться вже на тисячі гектарів) гідрологічного режиму. Відповідно, унаслідок підвищення кислотності ґрунтів знищуються значні території лісових масивів і земельних угідь, фактично зникають ліси та болота, забруднюються річки, пошкоджується ґрунтовий



³³⁸ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

і рослинний покриви, псується або взагалі втрачається родючий шар землі, що істотно обмежує можливість подальшої експлуатації ґрунту. Як результат, навіть якщо на пошкоджених територіях висаджуються нові дерева, ті не ростуть або засихають. На думку експертів, 70–80 років повноцінного лісу на ушкоджених площах не буде. Ліс, що залишається на ділянках, хворітиме. Його кореневу систему порушено, водозабезпечення дерев порушено. Через це утворюється або піщана пустеля, або якщо підводили воду для pomp, то виникає заболочена ділянка. Унаслідок зазначеного, на територіях незаконного видобутку бурштину відбуваються незворотні мікрокліматичні зміни^{339, 340, 341, 342}.

Кумулятивний вплив описаних вище чинників у кінцевому результаті може призвести до екологічної катастрофи.

Таким чином, суспільно небезпечні наслідки незаконного видобутку бурштину втілюються у: катастрофічному погіршенні якості довкілля та виникненні на територіях злочинного промислу зон екологічного лиха; деградації природних ресурсів, які повинні поновлюватися (родючість ґрунтів і лісових ресурсів); безпосередньому виснаженні невідновлюваних ресурсів бурштину, який має не тільки значну економічну, але й соціальну цінність, що знаходять свій прояв у його спроможності задовольняти матеріальні та естетичні потреби суспільства; унаслідок масштабного застосування методу гідророзмиву погіршення якості поверхневих та підземних вод.

³³⁹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за незаконне видобування бурштину або переміщення його через митний кордон України» від 04.09.2019 № 2059. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66672

³⁴⁰ 10 фактів про український бурштин. URL: <http://pravda.press/news/economic/10-faktiv-pro-ukrainskiy-burshtin-22109>

³⁴¹ В Україні продовжують незаконно видобувати бурштин, на розграбованих територіях незворотними є зміни мікроклімату, — експерти. URL: https://censor.net.ua/ua/news/3200229/v_ukrayini_prodovjuut_nezakonno_vydobuvaty_burshtyn_na_rozgrabovanyh_terytoriyah_nezvorotnymy_je_zminy

³⁴² Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких Законів України щодо кримінальної відповідальності за незаконне видобування бурштину або будь-які інші незаконні операції з ним» від 11.09.2019 № 2059-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66802

339



340



341



342



З огляду на інтенсивність кримінальних практик, пов'язаних із незаконним видобутком бурштину, можна дійти висновку, що така діяльність повною мірою відповідає ознакам «злочинного промислу» (систематичність, висока прибутковість, терпиме ставлення суспільства, легальність такої діяльності у випадку державного ліцензування, транснаціональний характер), що також визначає суспільну небезпечність зазначених посягань.

Наведене вище положення, що стосується дослідження суспільної небезпечності незаконного видобутку бурштину, специфіки та цінності об'єкта навколишнього природного середовища, на який спрямоване посягання, об'єктивного характеру шкоди, яка заподіюється посяганнями цієї категорії, а також небезпечності способу вчинення зазначених посягань, дають підстави для висновку щодо об'єктивної необхідності кримінально-правової охорони довкілля від найбільш небезпечних посягань вказаної категорії.

Спеціальна щодо порушення правил охорони або використання надр, незаконне видобування корисних копалин, норма (ст. 240¹ КК України) має назву «Незаконне видобування, збут, придбання, передача, пересилання, перевезення, переробка бурштину» та містить три частини: у першій з них встановлено основний склад злочину, перераховано відповідні діяння та надано опис предикату «незаконне», тобто «законність походження якого не підтверджується відповідними документами»; друга й третя частини передбачають кваліфікований (з обтяжуючими обставинами, а саме вчинені повторно або у значних розмірах, або на територіях чи об'єктах природно-заповідного фонду) та особливо кваліфікований (з особливо обтяжуючими обставинами, а саме вчинені службовою особою шляхом використання свого службового становища) склади злочину та фіксують різновиди зазначеного злочину³⁴³.

Водночас, зазначена новела кримінального законодавства не позбавлена й певних недоліків. Як відомо, незаконне видобування бурштину тісно пов'язане з діяльністю організованих



³⁴³ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

угруповань транснаціонального та економічного спрямування, які вчиняють контрабанду добытого бурштину для отримання надприбутків. Тому логічним було б адекватне реагування на цю ситуацію кримінально-правовими засобами.

Водночас, бурштин, відповідно до змісту диспозиції статті 201 КК України «Контрабанда», не є предметом контрабанди. Логічно було б очікувати виправлення зазначеної ситуації шляхом прийняття вищезгаданого Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин»³⁴⁴. Разом із тим, чинна редакція нової норми — статті 240¹ КК України, що відповідно до зазначеного закону встановлює основний склад злочину та перераховує відповідні діяння, у частині 1 не містить такої ознаки як контрабанда бурштину. Указаним законом також проігноровані пропозиції, що містились у раніше підготовлених законопроектах^{345, 346} щодо доповнення статті 201 КК України «Контрабанда» відповідними положеннями, що дозволяють кваліфікувати переміщення бурштину через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю як контрабанду. Зважаючи на те, що на сьогодні КК України фактично не передбачає кримінальної відповідальності за переміщення бурштину через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, доцільно криміналізувати зазначену незаконну операцію з бурштином шляхом внесення відповідних доповнень до статті 201 КК України «Контрабанда»³⁴⁷.

³⁴⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин : Закон України від 19.12.2019 № 402-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-20#n63>

³⁴⁵ Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за незаконне видобування бурштину або переміщення його через митний кордон України від 04.09.2019 № 2059. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66672

³⁴⁶ Проект Закону про внесення змін до деяких законів щодо кримінальної відповідальності за незаконне видобування бурштину або будь-які інші незаконні операції з ним від 11.09.2019 № 2059-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66802

³⁴⁷ Турлова Ю. А., Поліщук Г. С. Деякі проблемні питання криміналізації незаконного видобування бурштину. *Там само*. С. 126.

344



345



346



Резюмуючи наведене, з урахуванням зазначеної новели, екологічні посягання у сфері охорони надр з позиції кримінально-правової регламентації охоплюються діями, що передбачені ст. ст. 240, 240¹ КК України.

Варто зауважити, що таке розуміння визначеної категорії злочинів не єдине можливе. Так, досліджуючи злочинність у сфері надрокористування, М. Г. Максименцев виокремлює три юридичних різновиди кримінальних практик, передбачені ст. ст. 240, 244 та 298 КК України, які він визначає як основні, що складають діяльнісний та функціональний базис злочинності у сфері надрокористування³⁴⁸. Відтак, на відміну від авторського розуміння досліджуваної категорії, М. Г. Максименцев, вважаючи підземний простір континентального шельфу складовою охоронюваних законодавством України надр, відносить до злочинів у сфері надрокористування (окрім злочинів, передбачених ст. 240 КК України), й порушення законодавства про континентальний шельф України (ст. 244 КК України). Крім того, зважаючи на те, що змістом надрокористування охоплюється також і діяльність при добуванні, створенні, експлуатації антропогенних об'єктів, розташованих в надрах, але які не є природними складовими надр, до злочинності у сфері надрокористування, на думку М. Г. Максименцева, також варто включити й незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини (ст. 298 КК України — в частині діянь, пов'язаних із проникненням до надр)³⁴⁹.

Значною мірою різне розуміння елементного складу зазначених категорії злочинів може бути зумовлене їх змістовними відмінностями, що відображається й у відповідній термінології. Це відзначає й М. Г. Максименцев, зауважуючи, «що у відносинах надрокористування домінантною телеологічною складовою є економічна; екологічна виражена неявно, додатково. У відносинах же з охорони надр — навпаки: екологічна складова переважає економічну, є основною. Відтак, відносини надрокористування як об'єкт кримінально-правової охорони — комплексні

³⁴⁸ Максименцев М. Г. Протидія злочинності у сфері надрокористування : монографія. Харків : Панов, 2019. С. 46.

³⁴⁹ Там само. С. 45–46.

5.3 Кримінологічні та кримінально-правові аспекти забезпечення екологічних прав людини в Україні в умовах війни

відносини в сфері державного обліку надр, їх геологічного вивчення і розвідки, обороту геологічної інформації, ліцензування надрокористування, розподілу гірської продукції, використання надр (в тому числі нормування і стандартизації видобутку корисних копалин), оптимізації розміщення, утримання, експлуатації, ліквідації та консервації надродобувної інфраструктури, рекультивації просторів в місцях використання надр, обороту відходів гірничодобувного виробництва. Відносини ж у сфері охорони надр — це відносини по збереженню надр як основи екологічної безпеки населення і збереження якісно сприятливого (оптимального) для життєдіяльності людини природного середовища»³⁵⁰.

Надра України є однією з головних цілей РФ, спрямованої на захоплення стратегічних ресурсів (вугілля, титан, літій, залізна руда, золото) для посилення власної економіки та енергетики. Росія почала продавати природні ресурси на окупованих територіях України через державні аукціони, виставляє на онлайн-аукціони десятки активів, серед яких шахти, кар'єри, сільськогосподарські землі, інші природні ресурси³⁵¹.

Геополітичне та стратегічне в умовах війни значення надр та їх корисних копалин для України підтверджує Угода про співпрацю в сфері корисних копалин між Україною та США, яка передбачає створення спільного Американсько-українського інвестиційного фонду, який підтримуватиме проекти з видобутку і переробки корисних копалин, супутню інфраструктуру та розвиток технологій на території України³⁵².

Військові дії на території природно-заповідного фонду України також суперечать екологічному праву, оскільки заповідні території перебувають під особливим захистом відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд». Руйнування лісових масивів,

³⁵⁰ Максименцев М. Г. Протидія злочинності у сфері надрокористування. *Там само*. С. 41–42.

³⁵¹ Майже \$10 млн за родовище: росія розпродает надра окупованих територій. URL: <https://komersant.ua/mayzhe-10-mln-za-rodovyshe-rosiia-rozprodaie-nadra-okupovanykh-terytoryi/>

³⁵² Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про створення Американсько-українського інвестиційного фонду відбудови. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_001-25#Text



забруднення земель боеприпасами, знищення флори та фауни є прямим порушенням принципу невтручання у природні екосистеми, який визначений як один із ключових у міжнародному екологічному праві. Варто зауважити, що зазначені об'єкти відігравали ключову роль у збереженні екологічної рівноваги не лише в окремих регіонах, а й були частиною «Смарагдової екологічної мережі», що охоплює значну частину території Європи — майже 30% об'єктів Смарагдової мережі перебувають в російській окупації після повномасштабного вторгнення та знищуються під час бойових дій³⁵³.

Співвідношення окремих видів кримінально караних посягань на екологічні права людини в Україні ілюструє наведена нижче діаграма.

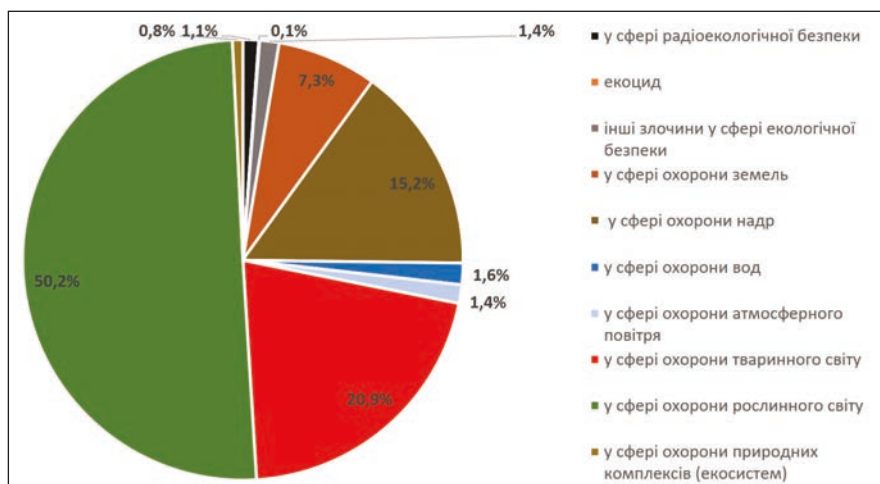


Рис. 2. Розподіл окремих видів кримінально караних посягань на екологічні права людини в Україні

Найбільш вагомими криміногенними факторами воєнного характеру, що детермінують посягання на екологічні права людини, є: руйнівні наслідки для економіки; втрата внаслідок окупації



значної частини території України виробничих потужностей та інфраструктури, відтоку майже чверті населення з України (приблизно до 10 млн) та внутрішньої міграції населення; актуалізація та загострення соціальних ризиків, зниження доходів населення, ускладнення доступу до соціальних послуг, сфери освіти, охорони здоров'я; правова сингулярність на тимчасово окупованих територіях (виникнення та функціонування паралельних офіційним, легальним, фактичних систем упорядкування, унормування суспільних відносин)³⁵⁴, що зумовлює відтворення посягань на екологічні права людини та акцесорних до них колабораційних кримінальних практик, що, в свою чергу, створює умови для тривалого природокористування та безкарних екологічних кримінальних правопорушень на тимчасово окупованих територіях.

Перспективними міжнародно-правовими та організаційно-управлінськими механізмами, що створюють можливість для притягнення винних у таких посяганнях в Україні до кримінальної відповідальності можуть стати організація Оперативного штабу при Державній екологічній інспекції України для формування переліку всіх порушень у сфері охорони навколишнього природного середовища та притягнення винних осіб до відповідальності, створення окремого офіційного ресурсу «ЕкоЗагроза» для збору та фіксації інформації про екологічні загрози в режимі реального часу, забезпечення нормативно-правового врегулювання питань, пов'язаних з визначенням збитків, та їх пред'явлення і у подальшому стягнення компенсації, прийняття Закону України про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправки до нього³⁵⁵, підписання Україною та Радою Європи Угоди про створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України³⁵⁶.

³⁵⁴ Максименцев М. Г. Протидія злочинності у сфері надрокористування. *Там само*. С. 318–319.

³⁵⁵ Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України від 21.08.2024 № 3909-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3909-20#Text>

³⁵⁶ Угода між Україною та Радою Європи про створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України : ратифіковано Законом України від 15.07.2025 № 4518-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002-25#Text



У зв'язку з вищевикладеним об'єктивно постає потреба у комплексному перегляді правових засад забезпечення екологічних прав громадян. Йдеться не лише про вдосконалення нормативної бази, а й про модернізацію інституційних механізмів контролю, посилення превентивних інструментів, запровадження сучасних методик оцінки екологічних ризиків, забезпечення реального доступу до правосуддя та підвищення ефективності відповідальності за екологічні правопорушення. Такий підхід має поєднувати національні потреби відновлення довкілля з міжнародними стандартами захисту прав людини, формуючи цілісну модель екологічної безпеки як складової демократичного правопорядку³⁵⁷.

Отже, сучасна екологічна ситуація в Україні, ускладнена як внутрішніми структурними проблемами, так і наслідками воєнних дій та глобальних трансформацій, зумовлює необхідність якісного оновлення правових механізмів реалізації й захисту екологічних прав. Їх ефективність стає визначальним чинником забезпечення не лише екологічної, а й соціальної та національної безпеки держави.

Висновки

Проведене дослідження підтвердило, що посягання на екологічні права людини в умовах російсько-української війни становлять комплексний кримінологічний феномен, який охоплює як воєнні екологічні злочини, так і стійкі ординарні кримінальні практики, що зберігають свою інтенсивність навіть у період збройного конфлікту. Екологічні права, закріплені у Конституції України та міжнародно-правових актах, виявили високу вразливість до дії воєнних чинників, що унеможлиблює їх належну реалізацію та потребує посилення гарантій їх захисту. Масштабність руйнувань природного середовища, екоцидні дії російських

³⁵⁷ Турлова Ю. А. Екологічні права людини і громадянина в Україні як об'єкт кримінально-протиправних посягань. *Актуальні проблеми захисту прав людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні: до 35-річчя Незалежності України* : тези доповідей Всеукр. наук. конф. (м. Київ, 17 березня 2026 року). Київ. Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України.

військ, загрози радіоекологічній безпеці та системні втручання у стабільність екосистем створили якісно нові умови, у яких екологічні права стали питанням фізичної безпеки, здоров'я і життя громадян.

Разом із тим аналіз правозастосовної практики продемонстрував істотні прогалини у механізмах кримінально-правового захисту зазначених прав: відсутність сталої судової практики щодо воєнних екологічних злочинів, обмеженість можливостей кваліфікації екоциду, фрагментарність інструментів реагування у сфері радіоекологічної безпеки. Дослідження засвідчило й те, що сучасні виклики виходять далеко за межі традиційних екологічних правопорушень, охоплюючи загрозу руйнування критичних природних систем, порушення базових екосистемних послуг та довгострокові ризики для здоров'я населення.

Узагальнені результати підтверджують необхідність комплексного реформування системи охорони екологічних прав: удосконалення кримінально-правових норм; розширення можливостей фіксації, документування та розслідування екологічних злочинів; забезпечення належного доступу потерпілих до правосуддя; імплементації міжнародних стандартів відповідальності за шкоду довкіллю, спричинену у період війни. Вирішення цих завдань неможливе без зміцнення інституційної спроможності держави, розвитку еколого-правової науки та поглиблення міжвідомчої взаємодії у сфері захисту екологічних прав. У підсумку забезпечення екологічних прав громадян має розглядатися як ключовий елемент національної безпеки та обов'язкова умова сталого відновлення України після завершення воєнних дій.

Юлія ТУРЛОВА,
доктор юридичних наук,
старший дослідник зі спеціальності 081 Право,
провідний науковий співробітник відділу
проблем кримінальної юстиції та кримінології
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

5.4 Кримінально-правове забезпечення охорони права людини на самозахист в умовах воєнного стану в Україні

Право людини на самозахист є невід’ємним природним правом, яке знайшло своє відображення у низці вітчизняних та міжнародних нормативно-правових актів. Вважається, що «природними правами є сукупність неписаних прав, які існують окремо від системи державних законів, виходять з самої сутності людини і не даруються державою; навпаки, вони зобов’язують державу забезпечити і захищати такі права»³⁵⁸. І держава, у межах гарантування реалізації цього права, зобов’язана забезпечити нормативно-правове регулювання умов та підстав реалізації цього права, а також допустимих меж самостійного захисту своїх (або інших осіб, суспільства чи держави) прав, свобод та законних інтересів. Це право закріплене на рівні Конституції України, реалізується у інших нормативно-правових актах (Цивільний кодекс, Кримінальний кодекс), а також у низці міжнародних документів (декларації, конвенції, протоколи), учасницею яких є Україна.

Захист прав, свобод та законних інтересів забезпечується державою та реалізується відповідними державними органами, наділеними на це законними повноваженнями. І тут потрібно погодитися із тим, що «самостійному захисту прав і свобод, при якому сама особистість визначає спосіб і порядок забезпечення своїх прав, у вітчизняному законодавстві відводиться більш ніж другорядна роль, у зв’язку з цим і в юридичній літературі більшою мірою досліджуються судові та адміністративні форми захисту»³⁵⁹. Адже дійсно — у будь-якому випадку при порушенні прав, свобод та законних інтересів людини держава має негайно відреагувати і вжити усіх заходів для усунення небезпеки, забезпечення

³⁵⁸ Кваша О. О. Обставини, що виключають злочинність діяння, у контексті конституційного права людини на самозахист. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 284.

³⁵⁹ Журавель О. А. Раконність та умови правомірності реалізації громадянами права на самозахист. *Держава та регіони. Серія «Право»*, 2019. № 2 (64). С. 21. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-2-4>



5.4 Кримінально-правове забезпечення охорони права людини на самозахист в умовах воєнного стану в Україні

можливості і надалі користуватися належними людині правами. Але держава у особі уповноважених на це органів не завжди має можливість захистити людину, її права саме у момент загрози. І тому право людини на самозахист гарантується особі нарівні з іншими природними правами.

Як зазначається, «в умовах сучасності людині створюються необхідні умови для безперешкодного звернення до суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Конституційного Суду України з конституційною скаргою і, після використання всіх національних засобів юридичного захисту, до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, для захисту своїх порушених прав»³⁶⁰. Хоча, ми вважаємо, що і ця система далеко не досконала.

Та все ж реалізація права людини на самозахист, як і низки інших прав і свобод, завжди має певні складнощі. Зокрема, це пов'язано із тим, що через відсутність необхідних знань, розуміння сутності цього права, часто засоби самозахисту застосовуються з порушеннями норм законодавства, що виявляється, наприклад, у перевищенні меж необхідної оборони. І як вказує О. А. Журавель, «саме додержання необхідних меж самозахисту обґрунтовано слід вважати продовженням принципу законності, адже перевищенням меж необхідної оборони визнається умисне заподіяння тому, хто посягає, тяжкої шкоди, яка явно не відповідає небезпечності посягання або обстановці захисту»³⁶¹. І односторонньої відповіді на питання меж правомірності самозахисту наразі немає ні у вітчизняних, ні у зарубіжних теоретичних працях та у юридичній практиці. Але, окрім цього, складнощі із його реалізацією часто пов'язані із забезпеченням інших природних та конституційних прав, свобод і законних інтересів людини, зокрема в умовах надзвичайного чи воєнного стану.

³⁶⁰ Мерник А. М. Право на самозахист: загальноправовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 10/2023. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-10/4>

³⁶¹ Журавель О. А. Законність та умови правомірності реалізації громадянами права на самозахист. *Держава та регіони. Серія «Право»*, 2019. № 2 (64). С. 21. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-2-4>



Будь-які критичні умови, зокрема воєнний стан, який було запроваджено в Україні 24 лютого 2022 р. з початком повномасштабного вторгнення окупаційних військ Російської Федерації, обумовлюють низку важливих, інколи докорінних змін у окремих сферах національної політики. В таких умовах майже всі права людини потребують посиленого захисту, що зумовлено постійною загрозою для життя кожної людини, що проживає в Україні, для здоров'я внаслідок неналежного стану довкілля, потребою вимушено залишати свої домівки, тощо. Але, разом з тим, воєнний стан зумовлює доцільність і потребу суттєво обмежувати окремі права людини, що потребує чіткого обґрунтування потребами національної безпеки та обороноздатності та встановлення припустимих меж такого обмеження. І тут постає питання: яким чином можна ефективно забезпечити національну безпеку і обороноздатність країни і водночас забезпечити права людини.

Складність відповіді на це та інші пов'язані з ним питання полягає, в першу чергу, у тому, що держава одночасно має вжити необхідних заходів для забезпечення цих та інших прав і обґрунтовано обмежити низку прав і свобод людини і громадянина. Адже збройний конфлікт, окупація частини території України супроводжується порушенням низки прав населення — це і право на життя та здоров'я, і право на свободу, і право власності, і право на належне довкілля та екологічну безпеку тощо³⁶². Потребує додаткового висвітлення і питання реалізації деяких прав людини в сучасних умовах, коли небезпека підвищена, а можливості державних органів у сфері охорони прав і свобод людини певним чином обмежені. Одним із таких основоположних прав людини є право на самозахист, коли при існуванні загрози життю та здоров'ю, волі, честі та гідності, статевій свободі та недоторканості людина має вжити усіх можливих і законодавчо допустимих засобів, щоб усунути небезпеку заподіяння будь-якої шкоди, дати відсіч нападнику, хоча б до того часу, коли працівники



5.4 Кримінально-правове забезпечення охорони права людини на самозахист в умовах воєнного стану в Україні

відповідних державних органів матимуть змогу надати належну і необхідну допомогу.

З огляду на зазначене, особливої актуальності набуває розв'язання проблем законності обмежень та забезпечення реалізації деяких прав людини в Україні в умовах воєнного стану. При цьому зазначимо, що питання реалізації права людини на самозахист, поряд із іншими правами, свободами та законними інтересами, попри наявність досить великої кількості наукових досліджень та практичних рекомендацій, спрямованих на їх вирішення, так і лишаються без відповіді.

Воєнний стан, як одна із критичних ситуацій для будь-якої країни, вимагає негайних рішень від державних органів як стосовно законодавчих змін, так і змін практично в усіх сферах життєдіяльності людей, які проживають у цій країні. І хоча зазначається, що воєнний стан (або війна) не завжди дорівнює обмеженню прав і свобод цих людей, відступу від певних зобов'язань³⁶³, але все ж це неминуче тягне зміни у забезпеченні прав людини³⁶⁴ шляхом введення низки обмежень прав і свобод людини. І тут логічно постає питання, яке ставлять перед собою дослідники даної проблематики: яке ж «обмеження прав та свобод людини і громадянина можна назвати правомірним та раціональним в контексті співвідношення приватного інтересу та державних потреб»³⁶⁵? Поряд з цим логічно постає наступне питання: чи мають змінитися правила реалізації права людини на самозахист у цих умовах, яким чином людина може ефективно себе захистити від збройного нападу?

Права та свободи людини і громадянина в умовах воєнного стану та збройного конфлікту є, як і у мирний час, ключовою

³⁶³ Чистякова А. Права людини в умовах воєнного стану. Законодавство. Судова практика / за ред. В. С. Ковальського. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 4.

³⁶⁴ Ніколенко Л. М. Захист прав людини в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2025. Серія «Право». Вип. 91 : ч. 1. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.1.30>

³⁶⁵ Журавльов А. С., Комаровський М. Д., Трунов М. В. Актуальні питання обмеження прав людини під час воєнного періоду. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 11.2022. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-11/20>. URL: http://lsej.org.ua/11_2022/20.pdf



цінністю демократичної правової держави³⁶⁶. Специфіка забезпечення прав і свобод людини в умовах воєнного стану полягає у тому, що вони забезпечуються не лише нормами національного права (конституційного, адміністративного, кримінального), а у поєднанні з нормами міжнародного та міжнародного гуманітарного права. Зокрема, це Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.) і Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.), Женевські конвенції 1949 р. та Додаткові протоколи 1977 р. Згідно з положеннями ст. 15 Конвенції та ст. 4 Міжнародного пакту, обмеження прав та свобод людини («відступ держави від зобов'язань») дозволяється лише в умовах війни чи іншого надзвичайного стану, якщо є реальна загроза життю нації, і тільки в тій мірі, яка обумовлена гостротою становища (але водночас критеріїв для визначення ступеня загрози та міри гостроти ситуації в них немає). З урахуванням практики ЄСПЛ зазначається, що у випадках визначення, чи вийшла держава за межі правомірності таких обмежень, враховують характер прав, що постраждали у зв'язку з відступом держави від зобов'язань, обставини, що призводять до виникнення надзвичайної ситуації, та її тривалість³⁶⁷. Тому вирішення цих питань покладається на національні державні органи країн, які вводять такі обмеження, у межах, визначених законодавством.

В Україні умови правомірності обмеження прав і свобод людини і громадянина в умовах таких особливих правових режимів, як воєнний стан, визначаються у Конституції України, Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану», Законі України «Про правовий режим воєнного стану» України та інших нормативно-правових актах. Зокрема, у ст. 64 Конституції зазначається, що «в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56,

366



³⁶⁶ Маркович Х. М. Права і свободи людини в умовах воєнного стану: фокус пріоритетів. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2023. № 4. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.13>

³⁶⁷ Чистякова А. Права людини в умовах воєнного стану. Законодавство. Судова практика / за ред. В. С. Ковальського. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 5.

5.4 Кримінально-правове забезпечення охорони права людини на самозахист в умовах воєнного стану в Україні

57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції». Тобто, навіть у надзвичайних умовах основоположні права людини залишаються такими ж недоторканими, як і в звичайних умовах.

Згідно із ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», «воєнний стан — це особливий правовий режим, що вводится в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень»³⁶⁸. Тимчасовість у даному випадку означає, що обмеження вводяться на період дії такого особливого правового режиму.

Власне обмеження прав і свобод людини і громадянина визначається як «інститут права, який складається з великої кількості взаємопов'язаних, узгоджених між собою норм конституційного, кримінального, цивільного, адміністративного, екологічного й інших галузей права, які встановлюють порядок, підстави, умови, правомірність, механізми звуження змісту й обсягу прав людини»³⁶⁹. За іншим визначенням: «обмеження основоположних прав і свобод людини являє собою правомірне, цілеспрямоване згортання індивідуальних потенцій, що характеризується тимчасовим і суспільно необхідним характером»³⁷⁰. О. В. Скрипнюк вважає, що обмеження прав і свобод людини — це режим,

³⁶⁸ Про правовий режим воєнного стану. Закон України. № 389-VIII від 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

³⁶⁹ Опольська Н. М., Бабой А. М., Бабой В. С. Міжнародний захист прав людини: навчальний посібник. Вінниця : Твори. 2021. С. 319.

³⁷⁰ Данілян О. Г., Дзьобан О. П. Захист прав людини в Україні в умовах воєнного стану. Інформація і право. № 1(52)/2025. URL: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.1\(52\).324649](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.1(52).324649)

368



370



який передбачає тимчасове зупинення або звуження окремих прав і свобод людини і громадянина, гарантованих основними законами держави³⁷¹. Враховуючи дані визначення, основними характерними ознаками такого обмеження є їх правомірність, необхідність, гарантованість Основним законом України та іншими нормативно-правовими актами, тимчасовість. Крім того, зауважимо, що вони застосовуються в інтересах захисту інших абсолютних прав людини та інтересах інших людей, забезпечення національної безпеки і обороноздатності держави.

Враховуючи положення ст. 64 Конституції України, обмеженню можуть підлягати такі права людини і громадянина: на недоторканність житла; на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; на невтручання в особисте і сімейне життя; свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України; на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; свободу світогляду та релігійних переконань; брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації; володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; на підприємницьку діяльність; на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею; на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; на освіту.

Відповідно до чинних нормативно-правових актів України, наразі обмежуються такі права людини, як свобода пересування (наприклад, під час комендантської години на території, де діє воєнний стан); безперешкодний вибір місця проживання (введення обмеження на вибір місця перебування чи проживання осіб, на території, на якій діє воєнний стан); право вільно залишати територію України з урахуванням обмежень, передбачених законом, а також пересуватися транспортним засобом в Україні

³⁷¹ Скрипнюк О. В. Конституційно-правове регулювання обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 7.

5.4 Кримінально-правове забезпечення охорони права людини на самозахист в умовах воєнного стану в Україні

або місцевостях, де введено воєнний стан); недоторканність житла, приватного життя, таємниці листування та іншої кореспонденції та безперешкодно володіти, розпоряджатися та користуватися приватною власністю (перевірка документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану). Ці та інші обмеження регламентовані Постановами Кабінету Міністрів України «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану від 8.07.2020 р. № 573, «Про затвердження Порядку встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан» від 29.12.2021 р. № 1450, «Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан» від 29.12.2021 р. № 1407, «Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень, і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану» від 29.12.2021 р.

Ці обмеження, як відомо із ЗМІ та соціальних мереж, викликають резонанс у суспільстві, оскільки велика кількість населення незадоволена прийняттям таких непопулярних рішень урядом і вважають їх протизаконними і неконституційними. На нашу думку, це породжено як недостатністю інформації про зміст окремих норм Конституції України, зокрема ст. 64, про яку йшла мова вище, дезінформацією, якою переповнений медіапростір, а також недостатньою поінформованістю суспільства щодо обґрунтування необхідності введення таких обмежень та інших заходів в умовах воєнного стану. Видається, що для виправлення такої ситуації доцільно забезпечити вищий рівень інформатизації суспільства у вигляді соціальних реклам, буклетів, брошур, аудіо- та відеотрансляцій, а також посилити контроль за розповсюдженням недостовірної інформації, забезпечити її спростування та вилучення із загального доступу і передбачити кримінальну відповідальність за розповсюдження недостовірної інформації.

З точки зору кримінального права такі обмеження зазначених прав людини не є кримінальним правопорушенням і, відповідно, не є кримінально караними. Навпаки: за порушення встановлених законодавством правил поведінки, порушення заходів правового режиму воєнного стану передбачена кримінальна відповідальність: опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, державному виконавцю, приватному виконавцю, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцю, уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ст. 342 КК України); погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу (ст. 345 КК України); посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (ст. 348 КК України), образа честі і гідності військовослужбовця, погроза військовослужбовцю (ст. 435¹).

Стосовно права людини на самозахист, яке, як вже зазначалося вище, то воно, видається, врегульовано в Україні не повною мірою, а тому і його реалізація також є неповною, певним чином обмеженою. Право людини на самозахист, яке в умовах воєнного стану, постійної загрози з боку окупантів життю і здоров'ю людей, що проживають в Україні, набуває виключного значення.

В першу чергу звернемо увагу, що у ч. 2 ст. 27 Конституції України «Кожна людина має невід'ємне право на життя» зазначається: «кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань»³⁷². Також у ч. 5 ст. 55 вказано, що «кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань». Право на самозахист закріплене і у цивільному законодавстві. При цьому опосередковано це право закріплене у ст. 22 Конституції, де вказано, що «права і свободи людини і громадянина не є вичерпними, гарантуються і не можуть бути скасовані», а, отже, це стосується і права на самозахист. Так, у ст. 19 Цивільного кодексу України зазначено, що

372



³⁷² Конституція України. 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

5.4 Кримінально-правове забезпечення охорони права людини на самозахист в умовах воєнного стану в Україні

«особа має право на самозахист свого цивільного права та права іншої особи від порушень і протиправних посягань. Самозахистом є застосування особою засобів протидії, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства»³⁷³. Крім того, у ч. 1 ст. 1169 зазначається, що «шкода, завдана особою при здійсненні нею права на самозахист від протиправних посягань, у тому числі у стані необхідної оборони, якщо при цьому не були перевищені її межі, не відшкодовується».

У міжнародних нормативно-правових актах право на захист стосується переважно не окремих осіб, а цілих країн, яким у межах реалізації цього права гарантується право використовувати збройну силу у відповідь на незаконну агресію. За ст. 51 Статуту ООН невід'ємне право на індивідуальну чи колективну самооборону надано членам ООН у випадку збройного конфлікту³⁷⁴. Також це право закріплене у Гаазькій конвенції від 18 жовтня 1907 р., Декларації про принципи міжнародного права від 24 жовтня 1970 р., у Женевській конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р. та у інших нормативно-правових актах, які передбачають захист життя та здоров'я людини. І як раз в умовах воєнного стану норми цих нормативно-правових актів мають неабияке значення для гарантування реалізації права людини на самозахист.

Національне кримінальне законодавство України відіграє не останню роль серед нормативних гарантій права людини на самозахист або прав, свобод чи законних інтересів інших осіб, суспільства та держави. Адже низка норм КК України певним чином забезпечує і гарантує особі таке право на рівні норм Загальної та Особливої частини закону про кримінальну відповідальність. Вважаємо слушною думку, що, з іншого боку, «права та законні інтереси кожної людини можуть розраховувати на повагу лише в тому випадку, коли сама людина має здатність їх захистити»³⁷⁵.

³⁷³ Цивільний кодекс України. 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

³⁷⁴ Статут Організації Об'єднаних націй. 26.06.1945 № 995_010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text

³⁷⁵ Мерник А. М. Право на самозахист: загальноправовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-10/4>. URL: http://lsej.org.ua/10_2023/4.pdf



Водночас варто відмітити, що загально-правове поняття «право на самозахист» та кримінально-правове поняття «необхідна оборона» є не тотожні, хоча і тісно взаємопов'язані між собою. Хоча, варто вказати, що зустрічається і думка щодо ототожнення понять «самозахист», «самооборона» та «необхідна оборона»³⁷⁶, що у цілому є помилковим. Як зазначає О. Погрібний, «право на самозахист — це базовий, практично інстинктивний принцип: кожен має право відбити напад, якщо опинився в небезпеці. ... це право діяти одразу, без зволікань, коли йдеться про порятунок себе, іншої особи або майна. І так, часто без звернення до поліції». В той же час, необхідна оборона — це конкретна кримінально-правова конструкція, яка визначає межі, в яких дозволено дати відсіч нападнику, не несучи за це кримінальної відповідальності³⁷⁷. Узагальнюючи, О. Погрібний вказує, що «право на самозахист — це umbrella-термін: він включає будь-яке реагування на зазіхання, в тому числі правові способи (наприклад, подання заяви, звернення до суду, фіксація порушення). Право на необхідну оборону — це вузьке, кримінально-правове поняття. Воно діє тільки тоді, коли є небезпека злочину, і дозволяє фізичний захист — навіть із заподіянням шкоди нападнику»³⁷⁸.

Отже, ми вважаємо вірним, що у деяких дослідженнях зазначається, що самозахист визначається виключно як протистояння фізичному насильству, хоча саме по собі порушення прав, свобод та законних інтересів має набагато ширший спектр впливу, що посягає на права чи спрямований на їх обмеження, ніж заподіяння (чи загроза заподіяння) фізичної шкоди³⁷⁹. З цього приводу маємо зазначити, що право на самозахист може реалізуватися у декілька способів: способи самозахисту, що можуть реалізуватися у колективній формі у виді законних страйків; способи самоза-

³⁷⁶ Параниця С. П. Самозахист як самостійне суб'єктивне право особи. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 33.

³⁷⁷ Погрібний О. Різниця між правом на самозахист і правом на необхідну оборону. 28.07.2025. URL: <https://difference.in.ua/riznicya-mizh-pravom-na-samozahist-i-pravom-na-neobhidnu-oboronu/>

³⁷⁸ Там само.

³⁷⁹ Параниця С. П. Самозахист як самостійне суб'єктивне право особи. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 34.

5.4 Кримінально-правове забезпечення охорони права людини на самозахист в умовах воєнного стану в Україні

хисту, які можуть реалізовуватися індивідуально, зокрема, необхідна оборона; способи самозахисту, що можуть реалізовуватися як колективно, так і індивідуально (зокрема, крайня необхідність, діяння, пов'язане з ризиком, виконання обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України тощо)³⁸⁰. Але при цьому зауважимо, що необхідна оборона — це головна форма реалізації права людини на самозахист, що юридично закріплена у кримінальному законодавстві України (а також інших країн та у міжнародних нормативно-правових актах).

Саме у КК України здатність і можливість захистити свої права гарантується в першу чергу: це ст. 36 КК України, в якій передбачено поняття та межі необхідної оборони, що відноситься до інституту обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння і, відповідно, є однією з форм самозахисту³⁸¹. У ч. 1 ст. 36 зазначається, що «необхідною обороною визнаються дії, вчинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, необхідної і достатньої в даній обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони». Саме тут вказані умови, підстави і межі кримінально-правової форми реалізації права на самозахист. Важливо також звернути увагу на положення ч. 5 ст. 36: «не є перевищенням меж необхідної оборони і не має наслідком кримінальну відповідальність застосування зброї або будь-яких інших засобів чи предметів для захисту від нападу озброєної особи або нападу групи осіб, а також для відвернення протиправного насильницького вторгнення у житло чи інше приміщення, незалежно від тяжкості шкоди, яку заподіяно тому, хто посягає». По суті, у ч. 5 визначаються умови правомірності будь-якого засобу

³⁸⁰ Мерник А. М. Право на самозахист: загальноправовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-10/4> http://lsej.org.ua/10_2023/4.pdf

³⁸¹ Гориславський К. О. Філософсько-правові витоки права на життя та його самозахист людиною. *Проблеми законодавства та правоохоронної діяльності*. 2001. № 2. С. 85.



самозахисту, який водночас має бути не заборонений законом (в першу чергу, це стосується зброї, у т. ч. вогнепальної).

Також, як вказує О. О. Кваша, це право також реалізується і через інші обставини, що виключають кримінальну протиправність діяння у разі заподіяння шкоди в умовах: затримання особи, яка вчинила злочин (ст. 38); крайньої необхідності (ст. 39); фізичного чи психічного примусу (ст. 40); відмови від виконання злочинних наказів та/або розпоряджень (ст. 41); діяння, пов'язаного з ризиком (ст. 42); виконання обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України (ст. 43¹)³⁸². Адже дійсно, ці передбачені у КК обставини, що виключають можливість і потребу притягувати особу до кримінальної відповідальності, є формами реалізації особою права на самозахист шляхом вчинення необхідних для усунення небезпеки дій або невчинення незаконних дій, які від неї вимагають. При цьому, ми вважаємо, що умови необхідної оборони, а також інших обставин, у яких може реалізуватися право людини на самозахист, визначені у найбільш загальному розумінні у ч. 1 ст. 36 та ч. 1 ст. 39, а у інших нормах регламентують обставини, які виключають кримінальну протиправність діяння, вказуються додаткові ознаки спеціальних видів необхідної оборони та крайньої необхідності.

На наш погляд, недостатньо врегульованим залишається питання реалізації права на самозахист військовослужбовцями, оскільки КК України та інші національні нормативно правові акти не містять відповідної спеціальної норми. Спробою законодавчого врегулювання такого права стало включення у КК України ст. 43¹, в якій передбачено, що «не є кримінальним правопорушенням діяння (дія або бездіяльність), вчинене в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту та спрямоване на відсіч та стримування збройної агресії Російської Федерації або агресії іншої країни, якщо це заподіяло шкоду життю або здоров'ю особи, яка здійснює таку агресію, або заподіяло шкоду правоохоронюваним інтересам, за відсутності ознак катування чи

³⁸² Кваша О. О. Обставини, що виключають злочинність діяння, у контексті конституційного права людини на самозахист. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 286.

5.4 Кримінально-правове забезпечення охорони права людини на самозахист в умовах воєнного стану в Україні

застосування засобів ведення війни, заборонених міжнародним правом, інших порушень законів та звичаїв війни, що передбачені міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України». Але ми вважаємо, що ця норма більшою мірою надає право діяти вказаним у ній чином саме цивільним особам. Військовослужбовці ж потребують окремої норми, яка б регламентувала умови, підстави та межі реалізації права на самозахист саме ними у межах визначеного законодавством порядку несення військової служби, охорони військового майна, виконання бойових завдань у межах своїх повноважень тощо.

Крім того, зауважимо, що право людини на самозахист реалізоване в Україні не повною мірою як на законодавчому, так і на правозастосовному рівні. Так, наприклад, гарантоване право людини застосовувати будь-які засоби в умовах крайньої необхідності чи інших обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння, обмежується правом застосовувати лише дозволені на підставі наявності відповідних юридичних документів предмети чи знаряддя. Зокрема, це стосується вогнепальної зброї, на зберігання, володіння та застосування якої у людини має бути відповідний дозвіл.

І тут постає інша проблема: неврегульованість питання обігу зброї в Україні на законодавчому рівні. Україна — чи не єдина в Європі держава, яка не має спеціального закону у сфері регулювання обігу цивільної вогнепальної зброї. А в умовах воєнного стану, коли проти українського народу спрямована збройна агресія військ РФ та її незаконних збройних формувань, українці повинні мати максимально можливі права на самозахист від озброєного окупанта. І це є чи не найбільш актуальним аспектом забезпечення права людини в Україні на самозахист. В першу чергу, це стосується законодавчої регламентації обігу вогнепальної короткоствольної нарізної зброї серед цивільного населення України. І хоча у Верховній Раді України зареєстровано відповідний законопроект (законопроект «Про право на самозахист та володіння цивільною вогнепальною зброєю» № 5708 від 25 червня 2021 року, який і досі перебуває на стадії доопрацювання у відповідності до висловлених зауважень), за період

воєнного стану з початку повномасштабного вторгнення військ держави-агресора в Україну його так не було винесено на розгляд.

Отже, у межах даного дослідження виявлено, що є потреба у підвищенні ефективності реалізації права людини на самозахист, який в умовах воєнного стану набуває виключно важливого значення: вирішення питання щодо законодавчого регулювання обігу вогнепальної зброї в Україні; удосконалення механізму реалізації права на самозахист військовослужбовців, які перебувають в умовах крайньої необхідності, виправданого ризику, фізичного чи психічного примусу та інших обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння; урахування обставин, в яких діяла особа тощо. І хоча з першого погляду право людини на самозахист на законодавчому рівні в Україні є достатньо врегульованим, а умови його застосування є чітко визначеними, низка питань досі залишається невирішеною.

Дане дослідження є далеко не повним і не вичерпує всіх проблемних аспектів, пов'язаних із реалізацією права людини на самозахист та захистом прав і свобод людини в Україні в умовах воєнного стану. Навпаки — вони відкривають нові шляхи, можливості вирішення висвітлених тут проблем із подальшою перспективою їх максимально ефективного теоретичного вирішення та його практичної реалізації.

*Анна ЛАНДІНА,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник відділу
проблем кримінальної юстиції та кримінології
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

Для нотаток

Наукове видання

АНДРІЙКО Ольга Федорівна
БАБАСКІН Анатолій Юрійович
БЕЗЗУБОВ Дмитро Олександрович
ВЕНЕЦЬКА Марина Віталіївна
ЖОВНІРЧИК Ярослав Федорович
ЗАГИНЕЙ-ЗАБОЛОТЕНКО Зоя
Аполлінаріївна
ІСАЄВА Наталія Карлівна
КИСІЛЬ Людмила Євгенівна
КОВАЛЕНКО Тетяна Олександрівна
КОРОЄД Сергій Олександрович

КУБАЛЬСЬКИЙ Владислав Нарцизович
КУЙБІДА Василь Степанович
КУЛИНИЧ Павло Федотович
ЛАНДІНА Анна Валентинівна
МАЛИШЕВА Наталія Рафаелівна
НАГРЕБЕЛЬНИЙ Володимир Петрович
СІМУТІНА Яна Володимирівна
ТИМЧЕНКО Геннадій Петрович
ТРУНОВА Галина Анатоліївна
ТУРЛОВА Юлія Анатоліївна

ЗАХИСТ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГАЛУЗЕВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Наукова записка

За редакцією доктора юридичних наук, професора Зої Загиней-Заболотенко

Випусковий редактор О. Б. Доценко
Комп'ютерна верстка А. С. Жарий
Дизайн обкладинки А. О. Висоцька
Коректор Г. В. Сергійчик

Підписано до друку 18.05.2026.
Формат 60 × 90/16.
Папір офсетний. Цифровий друк.
Умовн. друк. арк. 20,25.
Обл.-вид. арк. 16,78.
Тираж 300 прим.
Зам. № 07/0526.

В оформленні обкладинки використовується ілюстрація:

v_kulieva / Shutterstock.com

Використовується за ліцензією від Shutterstock.com

Видавець та виготовлювач: ТОВ «Юрінком Інтер»

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного
реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої
продукції — серія ДК № 7551 від 16.12.2021)

04209, Україна, Київ-209,
вул. Героїв Дніпра, 31б,
e-mail: edit@yurincom.kiev.ua
тел.: (095) 491-34-91



ЮРІНКОВІНТЕР

Наукова записка присвячена дослідженню шляхів удосконалення галузевого законодавства в аспекті захисту прав та свобод людини і громадянина за умов воєнного стану в Україні. Висвітлено основні аспекти та шляхи захисту цивільних та цивільних процесуальних прав фізичної особи, екологічних прав людини і громадянина, підвищення ефективності захисту трудових та соціальних прав людини, проблеми адміністративно-правового забезпечення захисту прав людини і громадянина у сфері національної безпеки і оборони, а також кримінально-правового забезпечення охорони прав людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні.

Наукова записка підготовлена за результатами виконання науково-дослідної роботи «Комплексне наукове дослідження актуальних проблем захисту прав людини і громадянина в умовах воєнного стану в Україні», в рамках Договору з Міністерством освіти і науки України № БФ/С15–2025 від 29 жовтня 2025 р. (номер держ. реєстр. 0125U003558).

Наукова записка стане в пригоді науковцям, законодавцю, практичним працівникам, аспірантам, студентам та всім, кого цікавить проблема вдосконалення галузевого законодавства України.



www.yurincom.com
sales@yurincom.com

