

**Засновники:**

- Громадська організація  
«Культ права»
- Ужгородський національний  
університет

Головний редактор журналу  
В. Ю. Стеценко

Відповідальний секретар журналу  
Л. О. Васечко

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

Відповідно до Наказу Міністерства  
освіти і науки України № 886  
від 02.07.2020 р. (додаток 4)  
журнал внесено до Категорії «Б»  
Переліку наукових фахових видань  
України у галузі юридичних наук  
(081 – Право, 293 –  
Міжнародне право).

Свідоцтво  
про державну реєстрацію  
КВ № 24767-14707ПР  
від 19.02.2021 р.

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

Рекомендовано до друку  
Вченою радою Ужгородського  
національного університету  
(протокол № 10 від 20.09.2024 р.)

# Публічне право

Public law

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ  
ЮРИДИЧНИЙ ЖУРНАЛ

**№ 3 (55) / 2024**

**Видається: щоквартально**

*Заснований у 2011 році*

**Передплатний індекс  
89168**



© Громадська організація «Культ права»,  
2024

© Ужгородський національний університет,  
2024

Наукова рада:

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

Редакційна колегія:

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



## Зміст

### **КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО**

- ПОШИВАНЮК Т. П.** Проблеми забезпечення права на захист під час війни.....5  
(м. Київ)

### **ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

- ГОВОРОВ П. В.** Основні етапи розвитку права Європейського Союзу стосовно пошуку, арешту та конфіскації доходів, отриманих злочинним шляхом, та становлення відповідних інституцій ЄС і компетентних органів держав-членів ЄС.....13  
(м. Київ)

### **МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО**

- КУЯН М. В.** Розвиток правового статусу Європейської комісії крізь призму відносин правонаступництва.....26  
(м. Київ)

### **КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС**

- ТАВОЛЖАНСЬКИЙ О. В., ПЕХОТА Є. В.** Запобігання корупції серед органів місцевого самоврядування: досвід країн Європейського Союзу.....35  
(м. Харків)

### **МЕДИЧНЕ ПРАВО**

- МАКСИМЕНКО В. В.** Легалізація медичного канабісу в США: досвід та перспективи для України.....44  
(м. Київ)

### **ТЕОРІЯ, ІСТОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

- СОЛДАТЕНКО В. Ф.** Альтернативи суспільних процесів в Україні восени 1918 р. й реальна практика політично-державного протиборства (частина перша. Основні контури головних передбачуваних альтернатив).....54  
(м. Київ)

## Contents

### **CONSTITUTIONAL RIGHT**

- POSHIVANYUK T.** Problems of ensuring the right to protection during war.....5  
(Kyiv)

### **FINANCE LAW**

- GOVOROV P.** The main stages in the development of the law  
(Kyiv) of the European Union regarding to the search for, the arrest  
and confiscation of proceeds from crime, and creating  
and formation of relevant institutions of EU  
and specialized offices in the Member States of EU..... 13

### **INTERNATIONAL PUBLIC LAW**

- KUIAN M.** Development of the legal status of the European Commission  
(Kyiv) through the prism of the relations of legal succession..... 26

### **CRIMINAL LAW AND PROCESS**

- TAVOLZHANSKY O.,** Prevention of corruption among local self-government bodies:  
**PEKHOTA E.** experience of the European Union States ..... 35  
(Kharkiv)

### **MEDICAL LAW**

- MAKSYMENKO V.** Legalization of medical cannabis in the USA:  
(Kyiv) experience and prospects for Ukraine..... 44

### **THEORY, HISTORY AND METHODOLOGY OF PUBLIC LAW**

- SOLDATENKO V.** Alternatives to social processes in Ukraine in the autumn  
(Kyiv) of 1918 and the real practice of political-state confrontation  
(part One. The main outlines of the main possible alternatives)... 54



# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



**Тарас Пошиванюк,**  
аспірант кафедри конституційного права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
**ORCID ID: 0009-0007-0726-8228**

**DOI 10.32782/2306-9082/2024-55-1**

УДК 342.7

## **Проблеми забезпечення права на захист під час війни**

У наш час питання порушення прав та свобод людини і громадянина, а також їх захисту в умовах війни набуває особливої актуальності. Зважаючи на постійні воєнні конфлікти у світі, зокрема й в Україні, ряд країн вдаються до порушення прав та свобод громадян інших країн, а ті, в свою чергу, не мають ефективних та надійних механізмів забезпечення права на захист їх громадян під час війни. Зважаючи на це, саме проблематика забезпечення прав та свобод людини, а також їх захисту в умовах війни є надто актуальною для всієї міжнародної спільноти та України зокрема, народ якої ось уже майже два роки виборює свою свободу та незалежність.

Саме важливість питання забезпечення права на захист в умовах війни та наявні проблеми цього забезпечення і зумовлюють актуальність обраної тематики дослідження. Вироблення пропозицій щодо їх вирішення та ефективного забезпечення права людини на захист під час війни дасть змогу завчасно подбати про забезпечення всіх прав та свобод людини під час війни та мінімізувати негативні наслідки їх недотримання.

У науковій доктрині вивчення проблематики права людини на захист присвячені роботи Д. Бойчука, Л. Дешко, Ю. Кериченка, О. Похил, І. Тарасюка та ряду інших науковців. Однак проблеми забезпечення права на захист в умовах війни у національній доктрині досі не отримали належного дослідження. Це свідчить про важливість наукового дослідження проблем забезпечення права на захист людини в умовах війни та ще раз актуалізує обрану тематику дослідження.

Метою статті є комплексне дослідження проблем забезпечення права на захист під час війни, висвітлення негативних наслідків наявних проблем та пропозицій щодо їх вирішення на сучасному етапі та в перспективі на майбутнє.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, виникнення яких пов'язане із забезпеченням права людини на захист в умовах війни і запровадженого воєнного стану в Україні.

Під час роботи над дослідженням було використано сукупність методів загальнонаукового та спеціального характеру. Зокрема, з використанням

методу діалектики окреслено поняття права на захист та його суть у системі прав людини. Метод аналізу та синтезу був використаний при дослідженні проблемних аспектів забезпечення права на захист під час війни. Метод моделювання був використаний при формулюванні пропозицій щодо вирішення наявних проблем забезпечення права на захист в умовах війни. Метод узагальнення був використаний при формулюванні висновків за проведеним дослідженням.

Обмеження прав та свобод як проблема реалізації права на захист під час війни. В українському законодавстві, зокрема в ст. 3 Конституції, закріплюється положення про те, що утвердження та забезпечення прав та свобод людини і громадянина – це основний обов'язок нашої держави [1]. Безумовно, саме держава повинна забезпечувати й право людини на захист, незалежно від того в мирний час це відбувається чи в період дії воєнного стану. Вона повинна прикладати максимум зусиль, щоб поставлене перед нею завдання було досягнуте.

Реалізація права людини на захист в умовах воєнного стану є особливо ускладненою, адже як на конституційному рівні, так і на рівні основного законодавства встановлюються механізми, що допускають обмеження у здійсненні окремих прав та свобод людини і громадянина під час війни [2, с. 98]. Слід відмітити, що у відповідності до ст. 15 Європейської конвенції з прав людини, учасницею якої Україна є з 1997 року, відзначається, що в умовах війни чи іншої небезпеки для суспільства, що несе загрозу нації, будь-якою Високою Договірною стороною можуть вживатись заходи, які свідчать про відступ від зобов'язань такої Сторони, взятих у відповідності до цієї Конвенції, однак тільки в тих межах, яких вимагає становище, що склалось, і при умові, що такі заходи не є суперечливими іншим зобов'язанням

Високої Договірної сторони, взятих нею на себе у відповідності до положень міжнародних договорів. При цьому відзначається, що не допускається відступ від статті 2 (Право на життя), за винятком смерті, яка настала як наслідок правомірних воєнних дій, а також відступ від статей 3 (Заборона катування), 4 (п. 1 Заборона рабства) і 7 (Ніякого покарання без закону) [3].

Конституцією України також закріплюється певний перелік прав і свобод, обмеження яких в умовах дії воєнного стану є неприпустимим так само, як і за будь-яких інших умов (ч. 2 ст. 64 Основного Закону).

Проте, такі обмеження мають бути обґрунтовані, мати певні часові межі, а також застосовуватись у відповідності до ustalених засад демократії та правової держави, мати на меті захист суспільних інтересів, збереження громадського порядку і безпеки, а також прав і свобод інших громадян. Більше того, у забезпеченні захисту прав людини в умовах війни важливу роль відіграє відповідність цих обмежень міжнародним стандартам і правам людини.

Зважаючи на існуючий механізм обмежень прав та свобод людини в умовах дії воєнного стану, питання забезпечення права на захист ще більше ускладнюється. Зумовлюється це наступними факторами:

– по-перше, до початку повномасштабного вторгнення в Україну у лютому 2022 року в нашій країні не існувало практики обмежень прав людини і громадянина в умовах воєнного стану, а тому і не було вироблено практики забезпечення права людини на захист в таких умовах;

– по-друге, ускладненість завдання держави щодо забезпечення захисту прав людини зумовлюється в умовах війни важливістю дотримання балансу між забезпеченням безпеки та збереженням основних прав і свобод людини та громадянина;



---

---

– по-третє, виникає потреба в розробці в умовах воєнного стану кардинально нових засобів забезпечення реалізації права на захист, адже, як свідчить практика, відбувається поступова трансформація судочинства в цифрову площину, що призводить до необхідності розробляти нові наукові методи дослідження вказаного питання.

Тож, перша проблема забезпечення права на захист під час війни зумовлюється наявністю обмежень прав та свобод людини і громадянина, які, як показує практика, не завжди є такими, що відповідають Конституції України, актам міжнародного права, ратифікованим ВРУ, та чинного законодавства України. Зокрема, явним прикладом такого обмеження стало свого часу внесення змін до ст. 615 Кримінального процесуального кодексу України, внаслідок чого було закріплено положення про те, що «строк затримання особи без ухвали слідчого судді, суду чи постанови керівника органу прокуратури під час дії воєнного стану не може перевищувати двохсот шістнадцяти годин з моменту затримання» [4], що було прямо суперечливим ч. 3 ст. 29 Конституції України, у якій вказано: «у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його припинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою» [1]. Зважаючи на те, що такі зміни були прийняті в складних умовах та за нагальної необхідності, згодом стало очевидно, що вони є невідповідними Конституції України, а тому вони тягнуть за собою грубе

порушення права людини на свободу. Внаслідок цього, законодавець узгодив положення ст. 615 КПК із тими, що закріплені в Конституції України. Цей наглядний приклад вказує на те, що виникнення суспільної необхідності в адаптації законодавства до умов дії воєнного стану, подекуди змусила законодавця йти на відчайдушні кроки, які є суперечливими демократичним та ліберальним цінностям, а також природі правовладдя [5, с. 29].

Зважаючи на вище викладене, ще однією проблемою у контексті забезпечення права на захист в умовах дії воєнного стану, яка походить від попередньої, є проблема оцінки правомірності українського законодавчого закріплення обмежень гарантованих національним та міжнародним правом прав людини. Це означає, за умови неправомірного встановлення обмежень прав та свобод людини, питання забезпечення захисту цих прав та свобод ще більше актуалізується, адже виникає необхідність не тільки вироблення механізму забезпечення захисту прав та свобод, які неправомірно обмежуються, але й механізму контролю за правомірністю встановлених законодавцем обмежень та їх відповідності гостроті ситуації, що склалася.

Недотримання державою агресором законів та звичаїв війни як проблема забезпечення права на захист. Проблема забезпечення права на захист зумовлюється також недотриманням державою-агресором взятих на себе міжнародних зобов'язань, які стосуються правил ведення війни та захисту прав людини в умовах війни. Зокрема, міжнародним правом встановлюється безумовна відповідальність держави за дотримання прав людини під час незаконного контролю нею території іншої держави – її окупації. У цьому аспекті слід відзначити такі договори, як IV Гаазька конвенція про закони та звичаї сухопутної війни 1907 р. [6], Женевська конвенція (IV) щодо захисту цивільних осіб під час війни 1949 р. [7]



і Додатковий протокол (Протокол 1) до неї [8], Резолюція ГА ООН «Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння» 2001 р. [9]. Більше того, міжнародним гуманітарним правом на державу-окупанта покладається обов'язок забезпечення мінімальних гуманітарних потреб населення, його основних прав, пов'язаних із збереженням життя, здоров'я і гідності; особливий акцент робиться на важливості ефективного захисту цих прав, а також захисту від будь-якого роду протиправного насильства, руйнування інфраструктури окупованих територій. На жаль, державою-агресором повністю нівелюються та обезцінюються положення міжнародного та європейського права, внаслідок чого держава-агресор чинить порушення прав людини не тільки на окупованих територіях, але й на території, належній Україні. Більше того, перелік виявлених та зафіксованих порушень прав людини в Україні державою-агресором з кожним днем зростає в рази.

Не можна не відзначити й порушення прав українських військовополонених, наданих їм положеннями міжнародних договорів, які держава-агресор постійно порушує. Зокрема, це проявляється у ненаданні їм необхідної медичної допомоги та належного рівня утримання, як це передбачено ст. 15 Женевської конвенції про поводження з військовополоненими. Більше того, інформацію про перебування наших військових у російському полоні ворог не завжди надає, внаслідок чого тисячі військових та цивільних осіб, які потрапили до російського полону вважаються зниклими безвісти. Хоча нормами міжнародного гуманітарного права чітко прописано, що кожна держава, яка тримає у полоні військових, має через посередника негайно повідомити іншій державі про місцезнаходження її громадян [10].

На жаль, існуючі на сьогодні правові механізми забезпечення прав та

свобод людини в умовах війни, які може використати наша держава, не розраховані на ті порушення, які здійснює держава-агресор як проти мирного населення окупованих та неокупованих територій, так і проти військовополонених. Однак, ще одна група українських громадян, які не менш потерпають від війни – це українські діти. Їх права та свободи в умовах війни порушуються найчастіше.

Внаслідок триваючої війни в Україні велика кількість українських дітей залишились сиротами, вони є відірваними від своїх близьких та проживають у край скрутному становищі. Більше того, в умовах війни порушуються наступні права дитини: право на життя, бути з сім'єю та громадою, на здоров'я, на особистий розвиток, на освіту, на медичну допомогу, на піклування та захист тощо. Тисячі дітей були вивезені на територію росії, при цьому не завжди рідні знають про їх місцезнаходження та можуть їх забрати. Незважаючи на вкрай складну ситуацію з дотриманням прав дитини в умовах російсько-української війни, порушені права дітей мають бути відновлені та захищені за допомогою національних та міжнародних інституцій. Україна не повинна вирішувати питання забезпечення та захисту прав дітей в умовах війни ізольовано, в умовах війни слід негайно прийняти законодавче регулювання деяких питань забезпечення та захисту прав дітей, які неможливо забезпечити з використанням існуючого загального порядку, прийнятого для мирних часів. Цілком зрозуміло, що нова реальність сьогодення в Україні визначається введеним воєнним станом та активними бойовими діями, саме тому звичайні процедури забезпечення та захисту прав дітей згідно з чинним законодавством, яке діє в мирний час, у більшості випадків просто не працюють. Саме тому питання забезпечення прав та свобод дітей в умовах війни в Україні є одним





---

---

із найбільш проблематичних та вимагає негайних дій як з боку нашої держави, так і міжнародних інституцій. Більше того, як відзначає С. Ніколайчук, «забезпечення прав дітей в умовах воєнного стану вимагатиме об'єднання зусиль великої кількості організацій та установ, особливо в останні місяці з появою великої кількості нових документів, які регулюють поведінку дітей, а також батьків, інших родичів, опікунів тощо» [11, с. 94]. Адже впродовж двох років триваючого повномасштабного вторгнення на національному рівні було прийнято 14 законодавчих актів, які спрямовані на забезпечення та захист права дитини в умовах війни. На нашу думку, не достатньо тільки прийняти певні законодавчі акти, але й варто зробити їх ефективними, впровадити належні механізми реалізації закріплених норм.

Дійсно, як відзначає Н. Костюк, «гарантіями забезпечення прав і свобод є наявність досконалого законодавства, перш за все, Конституції України, норми якої є нормами прямої дії, створення дієвої судової системи, яка надасть можливість швидко і ефективно зреагувати на порушення прав людини і громадянина, прийняти рішення по конкретній справі» [12, с. 209]. Тож, слід відзначити необхідність удосконалення діяльності Конституційного суду України в умовах війни, а також проведення судової реформи, спрямованої на удосконалення діяльності судів в контексті забезпечення права людини на захист в умовах війни.

Невідповідність існуючих правових механізмів забезпечення права на захист в мирний час відносинам, які складаються в умовах воєнного стану. Основна проблема забезпечення прав людини та громадянина в Україні в умовах воєнного стану зумовлюється «неготовністю» існуючих за мирних часів правових механізмів забезпечення прав і свобод до їх захисту під

час війни, коли противник вдається до масового порушення прав людини, нівелюючи при цьому положення міжнародних договорів, дотримання яких є для нього обов'язковим. При цьому «неготовими» до дії в умовах воєнного стану є не тільки правові механізми на національному рівні, але й немає належних механізмів забезпечення прав людини в сучасних умовах і на міжнародному рівні, адже прийняті у переважній більшості ще в минулому столітті міжнародно-правові акти не адаптовані до умов сьогодення. Це означає, що сьогодні людство повинно шукати нові механізми забезпечення прав людини і громадянина в умовах війни, щоб закріплені нормами міжнародного та національного права права та свободи людини були неухильно дотримані як у мирний час, так і у часи війни.

Недостатність заходів, які вживає держава, з забезпечення права на захист в умовах воєнного стану. Слід відзначити, що наша держава створила механізм фіксації воєнних злочинів, який у майбутньому слугуватиме підставою для захисту порушених державою-агресором прав та свобод у суді, тобто виступатиме своєрідною гарантією реалізації права на захист в умовах воєнного стану. Однак недолік цього механізму у тому, що воєнні дії все ще тривають, і все ще відбуваються масові порушення права на захист, реалізувати яке постраждалі особи можуть тільки після війни, що вказує на невизначений термін, впродовж якого права та свободи, порушені під час війни в Україні, будуть відновлені. Більше того, ще одна недосконалість цього механізму у тому, що його використовують вперше, а тому на практиці реалізація права на захист у поствоєнний період може зіткнутись із рядом проблемних аспектів. Більше того, права і свободи людини потребують захисту вже тепер, саме тому нині тривають дискусії щодо вдосконалення

механізму забезпечення права на захист в Україні під час війни. З найбільш доцільних пропозицій різних експертів, політиків, юристів та фахівців з міжнародного права, слід відзначити наступні:

1. Ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС) та гармонізацію національного кримінального законодавства із міжнародним;

2. Визначення на нормативному рівні категорій осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, та специфіки захисту порушених прав кожної з визначених категорій;

3. Забезпечення справедливої та обґрунтованої компенсації за майно, яке було знищене чи пошкоджене внаслідок збройної агресії проти України тощо.

Таким чином, можна відзначити, що війна порушує майже всі аспекти життя людини, включаючи її права та свободи. У таких умовах, коли люди знаходяться під впливом насильства, дискримінації, тортур та інших форм порушення прав людини і громадянина, забезпечення права людини на захист постає надзвичайно складною задачею, яка потребує комплексного підходу та співпраці всіх зацікавлених сторін. Забезпечення права людини на захист під час війни є важливим елементом збереження гуманності та цінностей, на яких базується наше суспільство. Саме тому, дослідивши проблеми забезпечення права на захист в Україні в умовах дії воєнного стану, слід відзначити, що воєнний стан не повинен бути підставою для

порушення права людини на захист її прав та свобод, з огляду на що законодавчим органом держави повинна реалізуватись швидка реакція на потреби суспільства в умовах воєнного стану, а тому мають бути прийняті нові законодавчі акти, що будуть відповідати положенням Конституції України та міжнародних угод, ратифікованих ВРУ. При цьому новоприйняте в умовах дії воєнного стану в Україні законодавство має враховувати потреби українського суспільства в якісному законодавстві, такому, яке дасть змогу реалізувати право на захист в умовах війни повною мірою. Крім того, слід адаптувати до умов сьогодення й існуючі правові механізми захисту прав людини і громадянина, провівши ряд реформ в судовій системі України.

Тож, дієвими шляхами вирішення наявних проблем забезпечення права на захист прав та свобод людини і громадянина в Україні мають стати оновлення чинного законодавства та його адаптації до умов воєнного стану в Україні, а також об'єднання зусиль нашої держави (її суспільства) з міжнародною спільнотою для утвердження ефективних механізмів забезпечення права на захист прав людини і громадянина в умовах війни на міжнародному рівні.

Окремими положеннями цього дослідження зачіпаються актуальні питання, необхідність вивчення яких в окремих дослідженнях є вкрай важливою, а тому їх слід розглядати як перспективні напрямки майбутніх наукових робіт.

### Список використаних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 10.09.2023). – Назва з екрана.
2. Маркович Х. М. Права і свободи людини в умовах воєнного стану: фокус пріоритетів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 4. С. 95-99.
3. Про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 року. *Голос України*. 2001. 10 січня. № 3.



4. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України № 4651-VI від 13.04.2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. Ст. 88.

5. Каменчук Т. В. Стан забезпечення прав людини в умовах війни в Україні. *Право і суспільство*. 2022. № 4. С. 27-31.

6. IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї [Електронний ресурс]: Положення про закони і звичаї війни на суходолі. Міжнародний документ від 18.10.1907 року. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_222#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222#Text). (дата звернення: 04.02.2024). – Назва з екрана.

7. Конвенція про захист цивільного населення під час війни [Електронний ресурс]: Міжнародний документ від 12.08.1949 року. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_222#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222#Text). (дата звернення: 04.02.2024). – Назва з екрана.

8. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року [Електронний ресурс]: Міжнародний документ від 08.06.1977 року. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_199#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text). (дата звернення: 04.02.2024). – Назва з екрана.

9. Статті про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння [Електронний ресурс]: Резолюція Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй № 56/83 від 12.12.2001 року. – Режим доступу: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf) (дата звернення: 04.02.2024). – Назва з екрана.

10. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими [Електронний ресурс]: Міжнародний документ від 12.08.1949 року. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_153#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text) (дата звернення: 04.02.2024). – Назва з екрана.

11. Ніколайчук С. Захист прав дітей в умовах воєнного стану: проблеми теорії та Практики. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. №4. С. 94-105.

12. Костюк Н. П. Проблеми реалізації прав людини в умовах воєнного стану і відповідність їх до законодавства ЄС. *Нове українське право*, 2022. № 1. С. 205-210.

### **Пошиванюк Т. П. Проблеми забезпечення права на захист під час війни**

У статті досліджуються проблемні аспекти забезпечення права на захист під час війни.

Метою статті є комплексне дослідження проблем забезпечення права на захист під час війни, висвітлення негативних наслідків наявних проблем та пропозицій щодо їх вирішення на сучасному етапі та в перспективі на майбутнє.

Під час роботи над дослідженням було використано сукупність методів загальнонаукового та спеціального характеру. Зокрема, з використанням методу діалектики окреслено поняття права на захист та його суть у системі прав людини. Метод аналізу та синтезу був використаний при дослідженні проблемних аспектів забезпечення права на захист під час війни. Метод моделювання був використаний при формулюванні пропозицій щодо вирішення наявних проблем забезпечення права на захист в умовах війни. Метод узагальнення був використаний при формулюванні висновків за проведеним дослідженням.

За результатами проведеного дослідження було встановлено, що в умовах воєнного стану забезпечення права на захист стикається із низкою проблем, які мають негативні наслідки для гарантованих людині конституцією та положеннями міжнародного гуманітарного права прав та свобод. Однак, такий стан речей є неприпустимим у наш час, а тому, і наша держава, і вся міжнародна спільнота повинні прикласти максимум зусиль, щоб право людини на захист могло реалізуватись за будь-яких умов. Адже, як показує практика, в умовах триваючої війни українські громадяни не завжди мають таку можливість, з огляду на що нині впроваджуються механізми фіксації військових злочинів та порушень людських прав зокрема. У майбутньому це має дати змогу громадянам, чие право на захист було порушене в умовах війни, відносити його і реалізувати повною



мірою. Однак, для цього слід віднайти ефективні шляхи вирішення проблем забезпечення права на захист.

Таким чином, наявні проблеми забезпечення права на захист в умовах війни повинні бути вирішені таким чином, щоб гарантовані конституцією України та нормами міжнародного гуманітарного права права та свободи були дотримані за будь-яких умов. Це означає, що кожне порушення прав та свобод людини під час війни має тягти за собою захист цих порушених прав та свобод. Не зважаючи на те, що на сучасному етапі наша держава прикладає максимум зусиль, щоб здійснити фіксацію російських злочинів під час війни та дати можливість нашим громадянам, чії права та свободи були порушені під час війни, захистити їх у майбутньому, такий механізм є доволі дискусійним, а тому потребує доопрацювання та вдосконалення.

**Ключові слова:** воєнний стан, право на захист, порушення права на захист, забезпечення права на захист, проблеми забезпечення права на захист.

### **Poshivanyuk T. Problems of ensuring the right to protection during war**

The article examines the problematic aspects of ensuring the right to defense during war.

The purpose of the article is a comprehensive study of the problems of ensuring the right to defense during war, highlighting the negative consequences of existing problems and proposals for their solution at the current stage and in the future.

During the work on the research, a set of general scientific and special methods was used. In particular, using the method of dialectics, the concept of the right to protection and its essence in the system of human rights are outlined. The method of analysis and synthesis was used in the study of problematic aspects of ensuring the right to defense during war. The modeling method was used in the formulation of proposals for solving existing problems of ensuring the right to defense in wartime conditions. The method of generalization was used in formulating conclusions based on the conducted research.

According to the results of the conducted research, it was established that in the conditions of martial law, the provision of the right to protection faces a number of problems that have negative consequences for the rights and freedoms guaranteed to a person by the constitution and the provisions of international humanitarian law. However, such a state of affairs is unacceptable in our time, and therefore, both our state and the entire international community must make maximum efforts so that the human right to protection can be realized under any conditions. After all, as practice shows, in the conditions of an ongoing war, Ukrainian citizens do not always have such an opportunity, given that the mechanisms for recording war crimes and violations of human rights, in particular, are currently being implemented. In the future, this should enable citizens whose right to protection was violated in the war to take it and fully realize it. However, for this, effective ways of solving the problems of ensuring the right to protection should be found.

Thus, the existing problems of ensuring the right to protection in conditions of war must be resolved in such a way that the rights and freedoms guaranteed by the Constitution of Ukraine and the norms of international humanitarian law are respected under any conditions. This means that every violation of human rights and freedoms during war must entail the protection of these violated rights and freedoms. Despite the fact that at the current stage our state is making maximum efforts to record Russian crimes during the war and to give our citizens, whose rights and freedoms were violated during the war, the opportunity to protect them in the future, such a mechanism is quite debatable. and therefore needs revision and improvement.

**Key words:** martial law, the right to defense, violation of the right to defense, ensuring the right to defense, problems of ensuring the right to defense.



---

---

## ФІНАНСОВЕ ПРАВО



**Павло Говоров,**  
аспірант кафедри фінансового права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
**ORCID: 0009-0004-8979-0412**

**DOI 10.32782/2306-9082/2024-55-2**

УДК 347.73

### ***Основні етапи розвитку права Європейського Союзу стосовно пошуку, арешту та конфіскації доходів, отриманих злочинним шляхом, та становлення відповідних інституцій ЄС і компетентних органів держав-членів ЄС***

Після отримання Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, на підставі рішення Європейської ради від 23.06.2022 року, посилюються передумови більш тісної взаємодії Європейського Союзу і України по різних напрямкам, в тому числі, боротьби з незаконними активами та шахрайством в ЄС. Проблема ж боротьби зі злочинністю, та протидії корупційним злочинам в Європейському Союзі, актуалізувалась ще на етапі здобуття Україною незалежності. Держави-члени ЄС намагались досягти більшої єдності в політиці боротьби з такими злочинами, враховуючи і той факт, що така протидія здобувала ознаки окремого напряму міжнародного співробітництва, вимагала

використання сучасних та ефективних методів у міжнародному масштабі, що зумовлювало необхідність позбавлення злочинців доходів, одержаних злочинним шляхом та передбачала створення ефективної системи взаємодії на міжнародному рівні.

Проблемою боротьби з доходами, отриманими злочинним шляхом займалися такі вчені, як Дж. Гросман, Ф. Бретт, Дж. Модінгер, Т. Рейтер, Р. Седдіг, Дж. Робінсон, К. Коттке, Дж. Жданович тощо.

В українській науковій спільноті питання щодо злочинних доходів вибірково знаходило відображення в статтях та наукових роботах таких науковців як В. Алієва, З. Варналія, О. Горбунової, О. Ківець, А. Мокія,



О. Римарука, О. Барановського, С. Буткевич, Л. Воронової, І. Коломійця, Н. Якимчук та інших.

Метою статті є проведення дослідження права Європейського Союзу в частині прийняття міжнародних документів, що були направлені на боротьбу з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, а також регулювали питання пошуку, арешту та конфіскацію злочинних активів та створення і становлення відповідних компетентних органів як на національному рівні держав-учасниць ЄС так і на рівні самого Європейського Союзу.

Передісторія появи в Європі спеціальних органів, що мали би опікуватися питаннями арешту та конфіскації майна та, відповідно, в Україні Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів бере свій початок ще з далеких 90-х років, коли в 1990 році (Strasbourg, 8.XI.1990) було ухвалено Конвенцію про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом (Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, European Treaty Series– No. 141) [1].

Зазначеною Конвенцією було введено основні поняття, був зроблений акцент на взаємодії між державами, вжиття певних засобів на регіональному рівні, адаптації локального законодавства для виконання необхідних процедур, направлених на конфіскацію незаконних активів, їх відслідковування та попередження розпорядження такими активами, розширення повноважень компетентних органів щодо отримання та обробки банківської, фінансової та іншої звітності для виявлення та відслідковування незаконних доходів та операцій з сумнівними активами. Разом з тим, вказана Конвенція мала здебільше рекомендаційний характер та не могла задовольнити всі наявні в країнах ЄС локальні

особливості законодавства і практики застосування в цьому напрямі.

Згодом, на рівні ЄС приймається «Спільна дія» від 3 грудня 1998 року, ухвалена Радою на основі статті К. 3 Договору про Європейський Союз, щодо відмивання грошей, виявлення, відстеження, заморожування, арешту та конфіскації засобів і доходів від злочинів (JOINT ACTION of 3 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds from crime, 98/699/JHA) [2], що вважалася першим предметним документом на рівні ЄС, що запроваджував критерії щодо вчинених злочинів, взаємодії між державами-членами та міжнародного співробітництва в ідентифікації, розшуку, заморожування або вилучення та конфіскації знарядь і доходів, отриманих злочинним шляхом.

В подальшому приймається кілька рамкових рішень, в тому числі Рамкове рішення Ради від 26 червня 2001 року про відмивання грошей, ідентифікацію, відстеження, заморожування, вилучення та конфіскацію засобів і доходів від злочинів (Council Framework Decision of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime, 2001/500/JHA) [3], що запроваджувало однаковий пріоритет між запитами про конфіскацію від інших держав– членів та внутрішніх запитів, вводило правила конфіскації на основі вартості активів.

Також приймається Рамкове рішення Ради від 22 липня 2003 року «Про виконання в Європейському Союзі наказів про замороження майна або доказів» (Council Framework Decision of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence, 2003/577/JHA)



---

---

[4]. Метою останнього є встановлення правил відповідно до якого держава-член визнає та виконує на своїй території наказ про заморожування, виданий судовим органом іншої держави-члена в рамках кримінального провадження.

Метою іншого Рамкового рішення Ради 2005/212/ЈНА від 24 лютого 2005 року «Про конфіскацію доходів, засобів і майна, пов'язаних зі злочинним діянням» [5] є забезпечення того, щоб усі держави-члени мали ефективні правила, що регулюють конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, зокрема, щодо обов'язку доведення джерела активів, якими володіє особа, засуджена за злочин, пов'язаний з організованою злочинністю, вводило правило за яким держави-члени конфіскували кримінальні активи або їх вартість, за злочини, карані позбавленням волі на строк понад один рік. Також передбачено розширену конфіскацію стосовно шести злочинів, визначених правом ЄС, якщо ці злочини були вчинені в рамках злочинної організації, а також стосовно тероризму, за злочини, карані позбавленням волі на строк не менше п'яти і не більше десяти років. Злочини відмивання грошей, карані позбавленням волі на строк не менше чотирьох років, також підпадають під дію розширеної конфіскації.

Пізніше, а саме 6 грудня 2007 році на рівні ЄС був ухвалене Рішення Ради ЄС «Про співпрацю між Офісами з повернення активів (Asset Recovery Offices) держав-членів ЄС у сфері розшуку та виявлення доходів, отриманих злочинним шляхом» [6].

Виходячи і структури самого зазначеного Рішення, було приділено увагу базовим речам, в тому числі безпосередньо створенню або призначенню національних офісів з повернення активів (ст. 1 «Asset Recovery Offices»), співпраці між офісами з повернення активів (ст. 2 «Cooperation between Asset Recovery

Offices»), обміну інформацією між офісами з повернення активів (ст. 3 «Exchange of information between Asset Recovery Offices on request»), обміну найкращими практиками в діяльності АРО (ст. 6 «Exchange of best practices»). При чому правила і строки, що застосовуються до обміну інформацією встановлені Рамковим рішенням Ради 2006/960/ЈНА від 18 грудня 2006 року про спрощення обміну інформацією та розвідданими між правоохоронними органами держав-членів Європейського Союзу (Council Framework Decision 2006/960/ЈНА of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union)[7], а саме – вісім годин для термінових випадків і один тиждень для нетермінових.

Відповідно до ст. 1 вказаного Рішення 2007/845/ЈНА, кожна держава-член засновує або призначає національний АРО з метою сприяння розшуку та ідентифікації доходів, одержаних злочинним шляхом, та інших злочинів, пов'язане майно, яке може стати об'єктом заморожування або конфіскації, на підставі рішення, виданого компетентним судом в ході кримінального розслідування, або, наскільки це можливо, згідно з національним законодавством відповідної держави-члена, в рамках цивільного провадження.

Таким чином, на цьому етапі мова йде про створення на національному рівні країн-учасниць відповідної інфраструктури, що покликана полегшити виявлення і відслідковування сумнівних активів і грошей на території Європейського Союзу завдяки спрощенню процедур обміну інформацією і налагодження координації між спеціалізованими органами держав-учасниць ЄС.

Реалізація Рішення від 6 грудня 2007 року в країнах-учасниках ЄС





знайшло відображення у двох варіантах. В дослідженнях Transparency International Ukraine від 2019 року [8] згадується що в кількох країнах-членах ЄС функції з розшуку і виявлення доходів, отриманих злочинним шляхом були покладені на вже існуючі органи. Такими прикладами стали Бельгія і Нідерланди, де не було створено нових спеціальних органів, а відповідні функції були покладені на органи прокуратури. Натомість в Італії і Франції були ухвалені рішення про створення нових органів – ARO, що займалися безпосередньо функцією управління сумнівними активами і обміном інформацією, як це передбачалося в Рішенні Ради ЄС від 6 грудня 2007 року.

Значну увагу країни ЄС приділяли саме управлінню замороженими або арештованим майном, що врегульовувалось Конвенцією Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, і про фінансування тероризму (Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198) [9], яка відома ще як «Варшавська конвенція». Договір від 16.05.2005 (Варшава) був відкритий для підписання державами-членами, державами, що не є членами, які брали участь у його розробці, та Європейським Союзом, а також для приєднання інших держав, що не є членами, а набрання чинності вважається 01.05.2008 року (6 ратифікацій, включаючи 4 держави-члени)

Ця нова Конвенція є першим міжнародним договором, який охоплює як запобігання, так і контроль за відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. У тексті йдеться про те, що швидкий доступ до фінансової інформації або інформації про активи злочинних організацій, у тому числі терористичних угруповань, є запорукою

успішних превентивних і репресивних заходів і, зрештою, найкращим способом їх зупинити. Конвенція містить механізм для забезпечення належного виконання Сторонами її положень.

Це єдиний міжнародний договір, який надає державним органам влади повноваження припиняти підозрілі транзакції на самій ранній стадії, щоб запобігти їх здійсненню в фінансовій системі. Крім того, спеціалізовані підрозділи фінансової розвідки держав-членів повинні зупинити такі транзакції щоразу, коли цього вимагає підрозділ фінансової розвідки іншої держави-учасниці.

Наступним вагомим кроком ЄС в розвитку боротьби з незаконними активами стало запровадження Директиви 2014/42/ЄС «Про заморожування та конфіскацію засобів та доходів, отриманих злочинним шляхом, у Європейському Союзі» [10], що є вже більш об'ємним і предметним документом, що регламентує діяльність спеціальних органів в державах-членів ЄС і фактично замінила JOINT ACTION of 3 December 1998 та частково два Рамкових рішення Ради 2001/500/ЈНА та 2005/212/ЈНА.

Оскільки транскордонна міжнародна злочинність набувала все більше і більше нових форм і використовувала все більше різноманітних заплутаних схем, в тому числі діяльність в державах, що не є материнськими для цих організацій, тобто треті країни, намагалася приховати активи і доходи отриманих від них в різний спосіб, передача або придбання активів через третіх осіб, одним із підстав прийняття Директиви 2014/42/ЄС, є наприклад, мета щодо уточнення підходів і концепцій до роботи з незаконними активами і всього похідного від цих активів, більш широкого охоплення незаконних активів, що могли бути перетворені, трансформовані, змішані або конвертовані (ст. (11) Преамбули), більш широке визначення майна, активів, що



---

---

може бути заморожене та конфісковане. (ст. (12) Преамбули).

Також важливим моментом, що знайшов відображення в зазначеній Директиві є ст. 10, де запроваджено необхідність створення централізованих офісів, або еквівалентних механізмів, для забезпечення належного управління замороженими активами з метою можливої подальшої конфіскації – Asset Management Offices (АМО).

Тож, прийняття Директиви 2014/42/ЄС було своєрідною відповіддю міжнародній злочинності, що мала відповідати вимогам часу та запроваджувала необхідність залучення додаткових ресурсів, інструментів, підходів і засобів спеціального характеру для підвищення ефективності управління замороженими активами.

Як зазначається в Revision of the EU rules on asset recovery and confiscation [11], Директива 2014/42/ЄС має на меті заповнити значні прогалини, які перешкоджають заморожуванню та конфіскації в транскордонних справах, пов'язаних із кримінальним провадженням. Директива охоплює «єврозлочини», визначені в статті 83(1) Договору про функціонування Європейського Союзу (ТФЕУ) [12] (за винятком незаконної торгівлі зброєю), а також злочини, визначені в інших правових інструментах, якщо ці інструменти конкретно передбачають, що Директива застосовується до правопорушень, узгоджених у ній. Директива передбачає розширену конфіскацію, яка обмежується корупційними злочинами, участю у злочинній організації, сексуальним насильством та експлуатацією дітей та злочинами в сфері ІТ. Розширена конфіскація також поширюється на інші єврозлочини, перелічені в статті 3 директиви, якщо злочин карається позбавленням волі на строк не менше чотирьох років. Він також запроваджує конфіскацію третьою стороною та обмежену форму конфіскації без судового вироку (non-conviction based

confiscation (NCBC) стосовно кримінальних проваджень щодо підозрюваного, який невиліковно хворий або втік. Однак положення про стандартну конфіскацію та конфіскацію вартості мають ширшу сферу дії та охоплюють усі злочини, які караються позбавленням волі на строк не менше одного року. Директива встановлює гарантії для тих, хто підпадає під заходи замороження та конфіскації, а також для жертв кримінальних злочинів. Інші положення стосуються управління та розпорядження замороженими та конфіскованими активами, а також збору та передачі статистичних даних державами-членами. Директива не поширюється на Данію, яка залишається зв'язаною рамковим рішенням 2005 року [5].

На виконання вказаної Директиви ряд країн-учасників ЄС створили свої спеціальні органи. В Іспанії, відповідно до Королівського Декрету № 948/2015 від 23.10.2015 року [13] був створений Офіс з повернення та управління активами (OARM) або Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA), що входить в структуру Міністерства юстиції. Як йдеться в розділі II згаданого Декрету, ORGA передбачається як допоміжний орган Міністерства юстиції, який має відігравати відповідну роль у наданні консультацій органам, відповідальним за розслідування, з метою забезпечення ефективності та дієвості процедур замороження та конфіскації активів.

Деяко подібно було реалізовано і в Румунії, де відповідно до Закону № 318/2015 від 11 грудня 2015 року [14], було створено National Agency for the Management of Seized Assets (NAMSA) або Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI), а стаття 3, абз. 2 і 3 цього закону зазначає, що однією з його ключових функцій є: (i) забезпечення управління, у випадках, визначених цим законом, рухомим майном, арештованим у кримінальному провадженні; (ii) продаж

у встановлених законом випадках рухомого та нерухомого майна, на яке накладено арешт у кримінальному провадженні.

Натомість в Албанії, спеціальний орган – Агентство з управління арештованими та конфіскованими активами – (Agency for the Administration of Sequestered and Confiscated Assets, AAPSK) був створений ще 2004 року відповідно до Закону № 9284 від 30.09.2004 р. «Про запобігання та боротьбу з організованою злочинністю» і зараз діє в рамках Закону № 10192, від 03.12.2009 «Про запобігання та боротьбу з організованою злочинністю, торгівлею людьми та корупцією за допомогою превентивних заходів проти власності», зі змінами.

А в 2019 році набув чинності Закон № 34 від 04.07.2019 «Про розпорядження арештованим та конфіскованим майном», який встановлює процедури управління арештованим та конфіскованим майном, що включає управління (i) активами, арештованими та конфіскованими за рішенням компетентного суду відповідно до положень чинного законодавства щодо запобігання та попередження організованої злочинності, торгівлі людьми та корупції; ii) активи, конфісковані відповідно до положень чинного законодавства щодо заходів проти фінансування тероризму; iii) активи, щодо яких застосовано запобіжний арешт відповідно до положень Кримінально-процесуального кодексу, та конфісковані за рішенням компетентного суду відповідно до положень Кримінального кодексу, які є продуктом кримінального правопорушення або пов'язані з ними; iv) активи, щодо яких було застосовано захід арешту або конфіскації, згідно з нормативним актом №. 1 постанови КМУ від 31.01.2020 «Про превентивні заходи в рамках посилення боротьби з тероризмом, тяжкими злочинами та зміцнення громадського порядку

і безпеки»; та v) матеріали, докази, за визначенням у Кримінально-процесуальному кодексі, за винятком тих, які зберігаються в секретаріаті.

Також, відповідно до згаданого вище Закону № 34 від 04.07.2019 було затверджено ряд підзаконних нормативних актів, що конкретизували і уточнювали критерії оцінки, способи і порядок введення в експлуатацію та відчуження конфіскованого майна, правила щодо змісту, форми обліку арештованого та конфіскованого майна, а також правила визначення суб'єктів, які мають право доступу до інформації щодо цього майна.

Можна відмітити, що на цьому етапі, тобто після прийняття Директиви 2014/42/ЄС «Про заморожування та конфіскацію засобів та доходів, отриманих злочинним шляхом, у Європейському Союзі», активізується питання щодо створення органу зі спеціальним статусом, що відповідальний за виявлення, розшук та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів і в Україні, результатом чого стало прийняття Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 № 772-VIII.

Додатковою передумовою прийняття згаданого закону стало кілька факторів, в тому числі і певний тиск на Україну міжнародних організацій, таких як Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), до рекомендацій якої дослухаються переважно більшість цивілізованих країн. В аналітичній записці Національного Інституту Стратегічних Досліджень (NISS) від 01.12. 2014 року [15] зазначається, що історія взаємодії України та FATF почалася із здобуття Україною незалежності та свідчить про недостатнє використання Україною інструментарію протидії корупції та легалізації



---

---

(відмивання) злочинних доходів, якими володіє ця міжнародна організація. Високий рівень тінізації економіки (тіньовий ВВП складав близько 70%), монополізація та криміналізація економіки, недорозвинутість фінансового сектору були характерними для України після розпаду Радянського Союзу. Діяльність із імплементації рекомендацій FATF була надзвичайно повільною та здійснювалась безсистемно. Саме тому 1 вересня 2001 року Україну було включено до «чорного списку» FATF, що характеризувало її як таку, що не здійснює заходів протидії легалізації (відмиванню) злочинних доходів.

Іншим додатковим чинником, що сприяв створенню в Україні органу центральної влади зі спеціальним статусом, що відповідальний за виявлення, розшук та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА) стало підписання 22.05.2015 року Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським союзом як Кредитором (Дата ратифікації Україною: 18.06.2015) про надання макрофінансової допомоги Україні у розмірі до 1,8 мільярда євро у вигляді кредиту (Рішення ЄС 2015/601) [16]. Метою цієї допомоги було термінове зменшення зовнішнього фінансового тиску на Україну, поліпшення її платіжного балансу та забезпечення бюджетних потреб, а також підсилення її позиції за валютними резервами.

Разом з зовнішніми факторами в цей період часу українське суспільство також проходить певний процес трансформації, стає більш самоусвідомленим і приймає рішення рухатись в Європейський Союз, а в подальшому, як ми бачимо, це ще прискорюється і фактором широкомасштабного вторгнення РФ в Україну.

Щодо Європейського Союзу загалом, право ЄС продовжує вдосконалюватися і в 2018 році приймається

Регламент (ЄС) 2018/1805 Європейського Парламенту та Ради від 14 листопада 2018 року про взаємне визнання постанов про заморожування та постанов про конфіскацію (Regulation (EU) 2018/1805 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the mutual recognition of freezing orders and confiscation orders) [17], яким замінюються два Рамкові рішення: Рамкове рішення Ради 2003/577/ІНА від 22 липня 2003 року про виконання в Європейському Союзі наказів про арешт майна або доказів та Рамкове рішення Ради 2006/783/ІНА від 6 жовтня 2006 року про застосування принципу взаємного визнання до постанов про конфіскацію [18]. З грудня 2020 року він (Регламент 2018/1805) застосовується до всіх держав-членів, крім Данії та Ірландії, які залишаються зв'язаними двома рамковими угодами. Регламент охоплює всі форми конфіскації, гармонізовані Директивою 2014/42/ЄС, але йде ще далі, охоплюючи всі кримінальні злочини та інші види НСВС, якщо накази видаються в рамках провадження у кримінальних справах. Він запроваджує стислі терміни для визнання та виконання наказів про замороження та конфіскацію, а також стандартні сертифікати для забезпечення швидких процедур. Крім того, він надає пріоритет правам жертв на компенсацію/реституцію в транскордонних справах.

20 червня 2019 року приймається Директива (ЄС) 2019/1153 Європейського Парламенту та Ради, що встановлює правила, які сприяють використанню фінансової та іншої інформації для запобігання, виявлення, розслідування або судового переслідування певних кримінальних злочинів, і скасовує Рішення Ради 2000/642/ЮВС (Directive (EU) 2019/1153 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 laying down rules facilitating the use of financial and other information for the prevention,

detection, investigation or prosecution of certain criminal offences, and repealing Council Decision 2000/642/JHA) [19]. Ця Директива встановлює заходи для полегшення доступу та використання фінансової інформації та інформації про банківські рахунки компетентними органами для запобігання, виявлення, розслідування або судового переслідування серйозних кримінальних злочинів. Вона також визначає заходи для полегшення доступу підрозділів фінансової розвідки (Financial Intelligence Units -FIUs) до правоохоронної інформації для запобігання та боротьби з відмиванням грошей, пов'язаними з ними предикатними злочинами та фінансуванням тероризму, а також заходи для сприяння співпраці між FIUs.

Стосовно інституцій Європейського Союзу в контексті цього дослідження, необхідно виділити кілька аспектів, в тому числі варто уваги Рішення Єврокомісії від 28 квітня 1999 року (1999/352/EC, ECSC, Euratom, notified under document number SEC(1999) 802) [20] відповідно до якого створена і спеціальна європейська інституція, що отримала назву European Anti-fraud Office, тобто Європейський офіс з боротьби з шахрайством (фр. Office européen de lutte anti-fraude – OLAF), що замінив спеціальний підрозділ Єврокомісії з координації запобігання шахрайству, який працював з 1998 року. OLAF виконує повноваження Єврокомісії щодо проведення зовнішніх адміністративних розслідувань з метою посилення боротьби з шахрайством, корупцією та будь-якою іншою незаконною діяльністю, що негативно впливає на фінансові інтереси ЄС, а також будь-якими іншими діями чи діяльністю операторів, що порушують положень ЄС.

Іншим органом ЄС, з яким тісно взаємодіє з OLAF є Європейська прокуратура, що створена на підставі ухваленого Радою Європейського Союзу

Регламенту Ради (ЄС) 2017/1939 від 12 жовтня 2017 року «Здійснення посиленої співпраці щодо створення Європейської прокуратури» (European Public Prosecutor's Office – EPPO) [21]. Створення EPPO знаменує фундаментальний розвиток у боротьбі зі злочинами, які завдають шкоди бюджету ЄС. Це також важливий крок до створення спільного простору кримінального правосуддя в Європейському Союзі в цілому. Раніше лише національні органи влади могли розслідувати та займатися кримінальними злочинами щодо шахрайства з бюджетом ЄС. Але їхні повноваження обмежуються державними кордонами, а їхні інструменти для боротьби з великомасштабним фінансовим шахрайством у кількох країнах обмежені. Натомість EPPO може оперативної діяти на всій території ЄС без необхідності тривалих процедур судової співпраці. Європейська прокуратура стала незалежною та децентралізованою прокуратурою ЄС і почала працювати в червні 2021 року в 22 країнах ЄС – учасницях.

Цей орган має повноваження розслідувати, переслідувати та притягувати до відповідальності за злочини проти бюджету ЄС, такі як шахрайство, корупція чи серйозне транскордонне шахрайство з ПДВ.

OLAF натомість передає інформацію EPPO, яку отримує від держав-членів та України про шахрайство, корупцію, конфлікти інтересів та інші порушення щодо витрачання коштів ЄС та порушення щодо доходів ЄС (ПДВ, акциз), які відбуваються на їх території або мають транскордонний характер, виявляє корупційні та шахрайські схеми в органах і інституціях ЄС, виявляє факти легалізації і відмивання.

Після отримання Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, що відбулося 23 червня 2022 року на підставі рішення Європейської ради за участі глав держав та урядів





---

---

27 держав-членів ЄС у Брюсселі, посилюються передумови більш тісної взаємодії Європейського Союзу і України в контексті боротьби з шахрайством в ЄС. В цьому контексті варта уваги Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом UKRAINE FACILITY (дата вчинення: 21.05.2024–22.05.2024), яка була ратифікована Законом № 3786-IX від 06.06.2024 [22]. Так, згідно ст. 9 згаданої Рамкової угоди, органи влади України повинні посилити боротьбу з незаконними діями, шахрайством, корупцією, іншою незаконною діяльністю, включаючи конфлікти інтересів, що впливають на фінансові інтереси ЄС, а також з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму, уникненням оподаткування, податковим шахрайством та ухиленням від сплати податків протягом усього періоду реалізації Ukraine Facility. Крім того, Україна повинна забезпечити, щоб відповідальні установи вдосконалили внутрішні процедури для запобігання та/або розслідування випадків шахрайства, корупції, відмивання грошей, фінансування тероризму, уникнення оподаткування, податкового шахрайства або ухилення від сплати податків, а також іншої незаконної діяльності, що впливає на фінансові інтереси ЄС. Компетентні органи влади України повинні тісно співпрацювати з Єврокомісією, Аудиторською радою, OLAF, ЕСА та ЕРРО – у межах відповідних повноважень кожного органу – з питань запобігання, виявлення та усунення незаконних дій, шахрайства, корупції та будь-якої іншої незаконної діяльності, що впливає на фінансові інтереси ЄС, включаючи конфлікти інтересів, а також розслідування та притягнення до відповідальності за правопорушення. Також, зазначеною Рамковою угодою на Україну покладається інші зобов'язання щодо взаємодії

з інституціями ЄС в досліджуваному контексті.

Таким чином, Україна підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, поступово інтегруючись і взаємодіючи через уповноважені і спеціальні національні органи з компетентними інституціями ЄС, стає одним із суб'єктів і важливих елементів побудови системи боротьби ЄС з транскордонною злочинністю, пошуку, арешту та конфіскації доходів, отриманих злочинним шляхом.

За результатами проведеного дослідження можна констатувати, що право Європейського Союзу стосовно пошуку, арешту та конфіскації доходів, отриманих злочинним шляхом та створення і функціонування відповідних інституцій ЄС та національних органів в державах-членах ЄС розвивалося досить поступово, реагуючі на відповідні виклики міжнародної злочинності. І так як акти міжнародного права Європейського Союзу, документи спеціальних міжнародних організацій таких як FATF, не містять чітких вимог стосовно побудови системи пошуку, арешту і управління арештованими активами їх конфіскації за певною моделлю, кожна країна – учасниця приймала на національному рівні свої законодавчі і нормативні документи, з певними особливостями роботи судової, правоохоронної системи і загалом системи державного управління, зважаючи на власні можливості і бачення. Україна ж, «завдячуючи» радянському минулому, досить пізно стала рухатись в одному напрямку з ЄС в цьому питанні, але завдяки м'якому тиску з боку європейських інституцій цей процес все ж таки розпочався і вже сьогодні відчутні його результати. (За звітом АРМА за 2022 рік, понад 1,5 мільярда гривень перераховано в бюджет, продано арештованого майна на 1 мільярд гривень) Але, разом з тим, як сам Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку

та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» так і внутрішні процедури, що створюються для нормативного забезпечення діяльності АРМА і інших правоохоронних органів потребують вдосконалення в частині прозорості, спеціалізації підходів та процедур до управління різними типами активів, більшого охоплення правопорушень що підпадали б під компетенцію АРМА, запровадження автоматизації процесів, використання сучасних ІТ-технологій.

#### **Список використаних джерел**

1. Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime – CETS No. 141: <https://rm.coe.int/168007bd23>
2. JOINT ACTION of 3 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds from crime, 98/699/JHA: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31998F0699>
3. Council Framework Decision of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime, 2001/500/JHA): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001F0500>
4. Council Framework Decision of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence, 2003/577/JHA: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec\\_framw/2003/577/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2003/577/oj)
5. Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec\\_framw/2005/212/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2005/212/oj)
6. Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007D0845>
7. Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006F0960>
8. Дослідження Transparency International Ukraine “Управління активами як функція АРМА. Співвідношення норм права” від 18.12.2019 року: <https://ti-ukraine.org/research/upravlinnya-aktyvamy-yak-funktsiya-arma-spivvidnoshennya-norm-prava/>
9. Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198): <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=198>
10. Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>
11. Revision of the EU rules on asset recovery and confiscation [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2023\)739373](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739373)
12. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union PART THREE – UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS TITLE V – AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE CHAPTER 4 – JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS Article 83 (ex Article 31 TEU): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1504877341127&uri=CELEX:12016E083>
13. Royal Decree 948/2015 of 23 October, regulating the Office for Asset Recovery and Management [https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/OficinaRecuperacion/Documents/1292430614912-Real\\_Decreto\\_948\\_2015\\_de\\_23\\_de\\_octubre\\_por\\_el\\_que\\_se\\_regula\\_la\\_Oficina\\_de\\_Recuperacion\\_y\\_Gestion\\_.PDF](https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/OficinaRecuperacion/Documents/1292430614912-Real_Decreto_948_2015_de_23_de_octubre_por_el_que_se_regula_la_Oficina_de_Recuperacion_y_Gestion_.PDF)





---

---

14. Legea nr.318/2015 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate și pentru modificarea și completarea unor acte normative dated 11.12.2015 <https://anabi.just.ro/storage/uploads/e7cd8176-37b2-458d-a261-e7a697023783/Legea-nr.-318-2015-pentru-%C3%AEnfiin%C8%9Barea,-organizarea-%C8%99i-func%C8%9Bionarea-Agen%C8%9Biei-Na%C8%9Bionale-de-Administrare-a-Bunurilor-Indisponibilizate-%C8%99i-pentru-modificarea-%C8%99i-completarea-unor-acte-normative.pdf>

15. Використання інструментів FATF з метою протидії корупції в Україні. Аналітична записка <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/vikoristannya-instrumentiv-fatf-z-metoyu-protidii-korupcii-v-ukraini> (Дата звернення 11.09.2024 р.)

16. Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором від 22.05.2015 року, ратифіковано Законом України № 538-VIII від 18.06.2015 [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_015#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_015#n2)

17. Regulation (EU) 2018/1805 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the mutual recognition of freezing orders and confiscation orders: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1805>

18. Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006F0783>

19. Directive (EU) 2019/1153 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 laying down rules facilitating the use of financial and other information for the prevention, detection, investigation or prosecution of certain criminal offences, and repealing Council Decision 2000/642/JHA: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1153/oj>

20. 1999/352/EC, ECSC, Euratom: Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) (notified under document number SEC(1999) 802) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31999D0352>

21. COUNCIL REGULATION (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>

22. Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом UKRAINE FACILITY (дата вчинення: 21.05.2024 -22.05.2024, ратифікована Законом № 3786-IX від 06.06.2024) [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_008-24#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text)

### **Говоров П. В. Основні етапи розвитку права Європейського Союзу стосовно пошуку, арешту та конфіскації доходів, отриманих злочинним шляхом, та становлення відповідних інституцій ЄС і компетентних органів держав-членів ЄС**

Стаття присвячена аналізу розвитку права Європейського Союзу щодо затвердження низки міжнародних документів, які регламентують пошук, відслідковування, заморожування, арешт та конфіскацію засобів та доходів, отриманих злочинним шляхом та створення відповідних спеціальних органів в країнах-учасниках, вдосконалення взаємодії між ними.

В статті досліджено основні етапи ухвалення актів ЄС, їх вплив на процеси удосконалення національного законодавства країн-учасників, що регламентують діяльність спеціальних національних органів (централізованих офісів), інших правоохоронних органів цих держав.

Відмічено особливості створення і функціонування спеціальних органів в окремих країнах Європи, в тому числі Іспанії, Румунії, Албанії. Показаний взаємозв'язок обставин щодо активізації і виникнення нових проявів транскордонної злочинності і відповідної реакції Європейського Союзу по боротьбі з цими негативними явищами у вигляді удосконалення правових актів Європейського Союзу, уточнення підходів і концепцій до роботи з незаконними активами і всього похідного від цих активів, більш широкого охоплення незаконних активів, що могли бути перетворені, трансформовані, змішані або конвертовані.

Приділено увагу питанню щодо передумов створення органу зі спеціальним статутом, що відповідальний за виявлення, розшук та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів і в Україні, в тому числі впливу міжнародних організацій, таких як FATF, фактору зацікавленості України в отриманні фінансової допомоги від Європейського Союзу, інших підстав.

В статті також проаналізовано аспекти створення, функціонування та взаємодії окремих спеціальних інституцій на рівні Європейського Союзу, таких, наприклад, як OLAF, що відповідає за боротьбу з шахрайством, корупцією та будь-якою іншою незаконною діяльністю, що негативно впливає на фінансові інтереси ЄС, розслідування серйозних фактів, пов'язані з виконанням професійної діяльності, які можуть становити порушення зобов'язань посадовими особами та службовцями співтовариств та установ ЄС. Також, Європейської прокуратури (EPPO), яка з моменту початку функціонування отримує можливість оперативно діяти на всій території ЄС, без необхідності тривалих процедур судової співпраці, створюючи тим самим спільний простір кримінального правосуддя на всій території Європейського Союзу.

Зазначено взаємозв'язок між процесами розвитку права ЄС і процесами українського правового простору, щодо створення і функціонування українського спеціального органу АРМА, який відповідає за питання виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, напрями правового вдосконалення забезпечення роботи цього органу.

**Ключові слова:** відмивання, пошук, арешт та конфіскація доходів, отриманих злочинним шляхом, відмивання грошей, ідентифікацію, відстеження, заморожування, вилучення та конфіскацію засобів і доходів від злочинів, запобігання, виявлення, розслідування, переслідування кримінальних злочинів

**Govorov P. The main stages in the development of the law of the European Union regarding to the search for, the arrest and confiscation of proceeds from crime, and creating and formation of relevant institutions of EU and specialized offices in the Member States of EU**

The article is devoted to the analysis of development of the law of the European Union regarding to approval of row international documents, that regulate the search, tracking, freezing, seizure and confiscation of instrumentalities and the proceeds from crime and creating of relevant specialized offices in the Member States, improvement of interaction between them.

The article examines the main stages of the adoption of EU acts, their impact on the processes of improving the national legislation of member states that regulate the activities of special national agency (centralized offices), and other law enforcement agencies of these states.

The article notes the features of the creation and functioning of special offices in certain European countries, including Spain, Romania, and Albania. The relationship between the circumstances of the activation and emergence of new manifestations of cross-border crime and the corresponding response of the European Union to combat these negative phenomena in the form of improving the legal acts of the European Union, clarifying approaches and concepts for working with illegal assets and all derivatives of these assets, and a broader coverage of illegal assets that could be transformed, mixed, or converted is shown.

Attention is paid to the issue of the prerequisites for the creation of a special office responsible for the identification, search, and management of assets obtained from corruption and other crimes in Ukraine, including the influence of international organizations such as the FATF, the factor of Ukraine's interest in receiving financial assistance from the European Union, and other grounds.

The article also analyzes the aspects of the creation, functioning, and interaction of certain special institutions at the level of the European Union, such as OLAF, which is responsible for combating fraud, corruption, and any other illegal activity that adversely affects the



---

---

financial interests of the EU, and for investigating serious cases related to the performance of professional duties that may constitute a breach of obligations by officials and servants of the Communities and offices of the EU. Also, the European Public Prosecutor's Office (EPPO), which, since the beginning of its operation, has been able to operate effectively throughout the EU, without the need for lengthy judicial cooperation procedures, thereby creating a common area of criminal justice throughout the European Union.

**Key words:** laundering, search, seizure and confiscation of the proceeds from crime, money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime, prevention, detection, investigation, prosecution of criminal offences.

## МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО



**Михайло Куян,**  
аспірант кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства  
Національного авіаційного університету  
**ORCID: 0000-0002-1913-5277**

**DOI 10.32782/2306-9082/2024-55-3**

УДК 341(4)

### ***Розвиток правового статусу Європейської комісії крізь призму відносин правонаступництва***

Дослідження генези інституційної структури ЄС під кутом зору відносин правонаступництва має важливе значення, оскільки сприяє кращому розумінню того, як договірні зобов'язання, що їх брали на себе держави-члени Європейських Співтовариств, впливали на інституції ЄС і його політику, виявленню загальних тенденцій розвитку Європейського Союзу, його взаємовідносин з державами-членами, змісту його ключових публічно-владних функцій. Це, своєю чергою, дає можливість прогнозувати перспективи правотворчих ініціатив в ЄС, а також імовірність та характер інституційних чи адміністративних конфліктів.

На особливу увагу заслуговує розвиток правового статусу Європейської комісії, зважаючи на її надзвичайно важливе місце в інституційній системі ЄС та роль «самого наднаціонального *sui generis* європейського гравця» [1].

Метою статті є дослідження генезису правового статусу Європейської комісії у контексті відносин правонаступництва в інституційній системі

Європейських Співтовариств і Європейського Союзу.

Зазначимо, що в науковій літературі значна увага фахівців приділяється питанням правового статусу інституцій ЄС, зокрема й різним аспектам генезису, організації та функціонування Європейської комісії. У цьому плані варто відзначити науковий доробок таких українських та закордонних вчених, як К. Дейвіс, Л. Грицаєнко, І. Грицяк, І. Брацук, М. Руфферт, І. Яковюк, І. Камінська, Т. Комарова, М. Мікієвич, О. Стрельцова, Т. Сідорук. Водночас, названі та багато інших фахівців з міжнародного права, зокрема, М. Баймуратов, М. Буроменський, І. Грицяк, В. Денисов, А. Дмитрієв, А. Мельник, О. Мережко, В. Муравйов, Л. Тимченко приділяли увагу різним аспектам інституту правонаступництва в міжнародному праві. Але питання правового статусу інституцій ЄС, зокрема, й Європейської комісії крізь призму відносин правонаступництва не отримало належної дослідницької



---

---

уваги. Утім для України, як кандидата на членство в ЄС, це має значення для напрацювання управлінських інструментів співпраці з Європейською Комісією у трикутнику парламент-уряд-Європейська комісія, парламентського контролю у світлі положень законодавства ЄС, розвитку законодавства не лише в контексті вимог *acquis*, а й необхідних для формування політики інструментів відповідно до своїх інтересів.

Зауважимо, що інститут наступництва в праві ЄС не є змістовно тотожним правонаступництву в міжнародному праві й положень Віденських конвенцій про правонаступництво. Адже праву ЄС притаманний динамічний розвиток, що зумовлений перманентним характером правовідносин наступництва в Європейському Союзі. Крім того, характеризуючи в цілому явище правонаступництва в праві ЄС можемо відзначити властиву йому багатоаспектність, й правонаступництво на рівні інститутів (інституцій) ЄС є одним з видів правонаступництва в Європейському Союзі [2].

Як відомо, початок історії сучасної Європейської комісії можна пов'язати з заснуванням Європейського об'єднання вугілля і сталі на основі Паризького договору (1951 р.) [3]. Держави-члени ЄСВС об'єднавшись у Співтовариство передали йому функції управління щодо створення та забезпечення функціонування спільного ринку вугілля і сталі та вирішення пов'язаних соціальних проблем.

Згідно зі ст. 6 Договору, Об'єднання є юридичною особою, яка в міжнародних відносинах володіє обсягом правоздатності, необхідним для виконання ним своїх функцій та досягнення цілей. Крім того, в кожній з держав-членів. Об'єднання надіялося найбільшою правоздатністю, що надається юридичним особам в цій державі; зокрема, набувати рухоме і нерухоме майно, виступати стороною в суді.

Серед низки інституцій, заснування яких передбачалося зазначеним Договором, Вище правління (Верховний орган) – прообраз нинішньої Європейської комісії, посідав головне місце, оскільки йому належала роль незалежного від урядів держав-членів, наднаціонального виконавчого органу. Юрисдикція Вищого органу впливала з цілей ЄОВС, пов'язаних зі створенням спільного ринку вугілля та сталі для розширення економіки, збільшення зайнятості та підвищення рівня життя на теренах Співтовариства. Як було визначено положеннями статті 10 Паризького договору, структурно Вищий орган складався з 9 членів, призначуваних урядами 6 держав-членів Співтовариства спільно. Проте члени Вищого органу уповноважувались захищати інтереси Співтовариства і не мали права займатися протекціоністською діяльністю. Більш того, їм заборонялося займатися будь-якою професійною діяльністю поза межами Вищого органу і мати будь-які пов'язані бізнесові інтереси протягом трьох років після залишення посади. Безсторонність вищого органу забезпечувалась механізмом оновлення третини його складу кожні два роки. На реалізацію цілей Договору, Вищий орган мав право видавати загальнообов'язкові в межах юрисдикції Співтовариства рішення, рекомендації, що формували обов'язкові для держав-членів цілі та висновки, що позаяк не мали юридичної сили [3].

Утворені згідно з Римськими договорами 1957 року Європейське співтовариство з атомної енергії та Європейське економічне співтовариство були окремими юридичними особами, хоч й мали як спільні з ЄСВС органи – Загальну Асамблею та Європейський суд, так і свої власні органи. Як відомо, поряд з Верховним органом ЄОВС функціонували Комісія ЄЕС і Комісія Євроатому.

Початок наступного етапу інституціональних реформ в Співтовариствах та розвиток інституціонального

правонаступництва відбувався на основі підписаного 8 квітня 1965 року у Брюсселі, так званого, Договору про злиття (набув чинності у 1967 році), яким було передбачено заснування єдиної Комісії та єдиної Ради Європейських співтовариств. Таким чином було визначено правові підстави для створення спільного органу для всіх Співтовариств – Комісії Європейських співтовариств на заміну Комісії ЄЕС, Євроатому і Верховного органу ЄОВС.

Комісія Європейських співтовариств набула прав та обов'язків (адміністративної по суті компетенції) своїх попередниць – Верховного органу ЄОВС, Комісії ЄЕС, і Комісії Євроатому у сферах, окреслених цілями відповідних Співтовариств. Отже, можемо вести мову про правонаступництво новоствореної інституції – Комісії Європейських співтовариств, юрисдикція якої увібрала галузеву компетенцію Верховного органу ЄОВС, комісії ЄЕС і Євроатому.

Утім, як відзначається в науковій літературі, з прийняттям Договору про злиття значення Комісії, її роль в системі інститутів не набули підвищення. Зокрема, це відбулося через відсутність її підтримки як політичного інституту з боку провідних держав-членів («тандему Німеччина-Франція»), що мало наслідком трансформацію Комісії з наднаціональної структури в «традиційну міжнародну бюрократію» [4, с. 274]. Це ще раз підтверджує адміністративний характер правонаступництва Комісії на цьому етапі розвитку її правового статусу.

Проте політична складова статусу Комісії була посилена у зв'язку з ухваленням Єдиного європейського акту 1986 року. Як зазначає Карен Дейвіс, зазначеним Договором було введено поняття політичного співробітництва (хоча й за межами офіційних структур Співтовариства) й передбачено включення в цей процес Комісії

і Європарламенту, й таким чином посилено їх роль у подальшій економічній інтеграції, соціального і політичного співробітництва в ЄС [5, с. 76]. Це підтверджує існування прямого взаємозв'язку між функціями і завданнями Співтовариств та компетенцією їх інституцій, у тому числі Комісії.

З прийняттям Маастрихтського Договору (1992 року) [6], яким, зокрема, було закріплено принцип інституційної єдності та положення про єдину інституційну структуру ЄС, правовий статус Комісії зазнав змін в частині розширення її компетенції. І це закономірно, оскільки вказаним Договором було започатковано нові підвалини Європейської інтеграції – започатковано Європейський Союз, як нову інтеграційну організацію, функціонування якої потребувало відповідних механізмів прийняття рішень та координованої політики. Як відомо, Маастрихтським договором було внесено зміни до установчих договорів Європейських співтовариств – Паризького договору 1951 року, Римських договорів 1957 року і Єдиного Європейського акта 1986 року. Згідно з Маастрихтським договором Європейське економічне співтовариство було реорганізовано в Європейське співтовариство. Новостворений Європейський Союз хоча й об'єднав Європейські співтовариства, водночас як ЄОВС і Євроатом, Європейське співтовариство та Європейський Союз мали різні статuti й використовували різні правила ухвалення рішень. Така складна система прийняття рішень була модифікована лише на основі Лісабонського договору, яким Європейському Союзу було надано статус юридичної особи [7, с. 32].

Попри те, що Комісія стала органом Європейського Союзу, вона не втратила своїх інституційних функцій щодо інших Співтовариств. З набуттям чинності Маастрихтським договором Комісія постала як орган (інституція)





---

---

трьох Співтовариств (ЄОВС, ЄС і Євроатому) та Європейського Союзу як інтеграційної організації. При цьому юрисдикція Європейського Союзу набула значного розширення й включала економічну, зовнішньополітичну (спільну політику із закордонних справ і безпеки) та правоохоронну (співробітництво у сфері правосуддя і внутрішніх справ) сфери, що знайшло відображення в організаційній структурі та функціях Комісії.

Як відомо, Маастрихтський договір мав на меті підготувати створення валютного союзу та запровадити більше елементів політичного союзу, що передбачало необхідність розширення делегованих державами-членами сфер повноважень Європейським співтовариствам, поглиблення економічної та політичної інтеграції й ставило вимогу і щодо посилення статусу Комісії в організаційному та функціональному плані.

Маастрихтським договором було встановлено кількісний склад Комісії – 17 осіб, які обиралися на основі їх загальної компетенції і вимоги про їх повну незалежність й передбачалося, що Рада може змінити кількісний склад Комісії, прийнявши рішення про це одностайно. Було закріплено, що членами Комісії можуть бути лише громадяни держав-членів (принаймні один громадянин кожної з держав-членів, але не більше двох членів, які мають громадянство однієї держави). Встановлювалися запобіжники незалежності членів Комісії.

Статтею 158 Договору було закріплено порядок формування Комісії. Передбачалося, що уряди держав-членів обирають за спільною згодою, після консультації з Європейським Парламентом, особу, яку вони мають намір призначити Президентом Комісії. Уряди держав-членів після консультації з кандидатом на посаду Президента добирають інших осіб, яких вони мають намір призначити членами

Комісії. Президент та інші члени Комісії, які пройшли попередній відбір, подаються на затвердження Європейським парламентом загальним складом. Після схвалення Європейським парламентом Президент та інші члени Комісії призначаються за спільною згодою урядів держав-членів.

До власних організаційних повноважень Комісії було віднесено право призначити зі своїх членів віце-президента або двох віце-президентів, визначити свої правила процедури.

Амстердамський договір, що набув чинності у 1999 році характеризується експертами як об'єднуючий договір, головне завдання якого полягало в прискоренні інтеграційного процесу, підвищенні ефективності діяльності Європейського Союзу та забезпеченні більшої прозорості і зрозумілості для пересічних громадян його функціонування і діяльності інституцій [5, с. 88]. Вочевидь постановка таких завдань не могла не позначитися на статусі Комісії.

Так, Амстердамським договором було розширено повноваження Голови (Президента) Європейської комісії та водночас підвищено сфери його відповідальності в підзвітності Європейському парламенту. «За Амстердамським договором Голова Комісії спочатку повинен здобути довіру й ухвалу парламенту і в такий спосіб отримати мандат на політичне керівництво роботою Комісії і формування її складу з кандидатів, висунутих державами членами. Сама ж Європейська комісія отримала право висувати пропозиції у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також у сфері кримінального переслідування й боротьби зі злочинністю (раніше із такими пропозиціями могли виступати тільки держави-члени.» [8]. Амстердамським договором було збільшено кількісний склад комісії до 20 членів.

Ніццький договір (2001 року, набув чинності 1 лютого 2003 року), що мав на меті забезпечити сприяння



розширенню ЄС, також був спрямований на реформування інституційного механізму ЄС. Згідно з його положеннями відбулося укріплення організаційної структури Комісії за рахунок посилення ролі Голови Комісії, який згідно ст. 217 здійснює політичне керівництво й таким чином вирішує питання внутрішньої організації Комісії для забезпечення послідовності та ефективності її діяльності на основі принципу колективної відповідальності [9, с. 107]. Голова Комісії структурує та розподіляє між членами Комісії, покладені на неї обов'язки. Голова може переглядати розподіл таких обов'язків протягом терміну дії повноважень Комісії. Члени Комісії мають виконувати обов'язки, покладені на них Президентом та під його керівництвом. Голова призначає Віце-голова і має право вимагати відставки члена Комісії за умови отримання колективної згоди Комісії. При цьому сам Президент Комісії має призначатися з числа її членів рішенням Ради, яке має бути схвалено Європейським парламентом.

Отже, положення зазначеної статті 217 Договору про Європейський Союз в редакції Ніццького договору встановлюють ієрархічний принцип організації Комісії з окремими елементами колегіальності. Організаційна структура Комісії дещо розширилася за рахунок введення посади Віце-голова, а кількісний склад Комісії Договором встановлено 26 осіб. Було передбачено, що максимальна кількість членів Комісії не може бути більшою 27 осіб, й починаючи з 2005 року великі держави будуть позбавлені права мати другого представника.

Наступний етап генези правового статусу Комісії слід пов'язати з ухваленням Лісабонського договору. Цей етап наочно віддзеркалює специфіку адміністративного правонаступництва Європейської комісії.

Як відомо, Лісабонський договір про внесення змін до Договору

про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського співтовариства набув чинності 1 грудня 2009 р. після ратифікації усіма державами-членами ЄС відповідно до їхніх конституційних процедур [10]. Договором передбачалося скасування трьохпорої структури Європейського Союзу та набуття ним єдиної правосуб'єктності. Відповідно, інститути Європейських співтовариств стали інститутами Європейського Союзу – Європейська Рада, Рада Міністрів ЄС, Європейська Комісія, Європейський парламент, Суд ЄС, Рахункова палата та Європейський центральний банк. Отже маємо підстави вважати Лісабонський договір однією з юридичних підстав чергового (по суті, другого) етапу правонаступництва Європейської комісії. Змістом цього етапу стало набуття Європейською комісією як інституції вже правосуб'єктного Європейського Союзу адміністративної компетенції від Комісії як інституції Європейських співтовариств та Європейського Союзу без формально встановленої правосуб'єктності. Таке правонаступництво можна охарактеризувати як публічне по суті та адміністративне за змістом.

Статтею 47 Договору про Європейський Союз встановлено засадничий принцип устрою оновленого ЄС – принцип єдиної правосуб'єктності – Союз виступає як єдине ціле, що передбачає володіння ним в кожній з держав-членів максимально широкою правоздатністю, що визначається згідно з національним законодавством за юридичними особами, зокрема, він може набувати і відчужувати рухоме і нерухоме майно, виступати стороною в суді (ст. 335) [11]. З цією метою Союз представляє, зокрема, Комісія та інші ключові інституції в межах своїх повноважень.

Отже, Європейська Комісія з спільного органу трьох Співтовариств була перетворена на орган

---

---

Союзу із розширенням територіальної юрисдикції внаслідок приєднання до ЄС нових держав-членів. При цьому, виходячи з поширеного в літературі розуміння правонаступництва як перенесення прав та обов'язків від однієї особи до іншої із заміною суб'єкта правовідносин, то в даному випадку ми можемо лише умовно вести мову про заміну суб'єкта. Статус Комісії за Лісабонським договором зазнав змін й обсяг прав та обов'язків, набутих оновленою Комісією суттєво збільшився через розширення її завдань і функцій. Але її титульний функціонал, як відстоювання загального інтересу Європейського Союзу (попередньо Європейських співтовариств), вважаємо, залишився тим самим. Незмінним залишився і загальний принцип гарантування незалежності членів Комісії та Комісії в цілому від впливу держав-членів ЄС й, разом з тим, формування Комісії та основи, хоча й абсолютно незалежного, але представництва держав-членів ЄС (частини третя, четверта, п'ята статті 17 Договору про Європейський Союз; статті 243–247 Договору про функціонування Європейського Союзу) [11].

На даний час в інституційній системі Європейського Союзу Комісія відіграє надзвичайно важливу роль, що обумовлено значущістю її завдань та компетенції для забезпечення загального інтересу Європейського Союзу. Згідно положень статті 17 Договору про Європейський Союз [11], Комісія висуває належні ініціативи для обстоювання загального інтересу Союзу. Вона забезпечує виконання Договорів та заходів, які ухвалюються установами на їх підставі. Комісія під контролем Суду Європейського Союзу наглядає за застосуванням права Союзу. Вона виконує бюджет та керує програмами. Вона здійснює координаційну, виконавчу та управлінську функції, як встановлено Договорами. Вона забезпечує представництво Союзу

в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених Договорами. Вона ініціює щорічне та багаторічне планування діяльності Союзу з метою досягнення міжінституційних домовленостей. При цьому ухвалення законодавчих актів Союзу можливе лише на підставі пропозиції Комісії, якщо інше не передбачено Договорами. Ухвалення інших актів відбувається на підставі пропозиції Комісії у випадках, передбачених договорами.

До складу Комісії як віце-президент та за посадою входить Верховний представник ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, який уповноважений проводити спільну зовнішню політику і політику безпеки Союзу (ст. 18 Договору про Європейський Союз) [11].

Таким чином, завдання обстоювання загального інтересу Союзу об'єктивно обумовило розширення сфер компетенції Комісії. При цьому дослідники відзначають значну ефективність і високу якість роботи Комісії, що забезпечується її чисельними структурними підрозділами (департаментами) та близько 32 000 штатом висококваліфікованого персоналу. Утім, фахівцями було відзначено, що Комісія (передусім) хоча й виконує виконавчу функцію в ЄС, проте за останні 20 років вона втратила значну частину своїх виконавчих повноважень, на користь, так званих, регуляторних органів, у зв'язку з чим постає питання про межі та зміст їх повноважень, передусім делегованих. Йдеться про численні агентства ЄС й агентування як «мегатренд європейського інституційного розвитку» [1].

Слід відзначити, що зростання ролі агентств в інституційній структурі ЄС зумовлює увагу фахівців до їх функціоналу [12]. Прийнято розрізняти дві основні категорії таких структур: виконавчі і регуляторні. Виконавчі

агентства у зв'язку з виконанням ними важливих завдань, пов'язаних з фінансовою підтримкою великих проєктів, залишаються в інституційній сфері Комісії. Натомість регуляторні агентства створюються на додаток до служб Комісії для виконання конкретних адміністративних завдань. Експерти звертають увагу, що подібні установи були наділені реальними повноваженнями, починаючи від прийняття рішень у конкретних випадках, закінчуючи ухваленням загальних правил [1]. У зв'язку з цим проблематика адміністративного правонаступництва в ЄС, потребуватиме більшої дослідницької уваги. Також це матиме значення в контексті питань про перспективи запровадження, так званого, Економічного уряду та співвідношення компетенції Комісії та функціоналу структур, що можуть бути створені.

Підсумовуючи викладене, можемо зробити такі висновки.

Розвиток Європейського Союзу і генезис правового статусу його інституцій супроводжують відносини правонаступництва, що різняться за характером і змістом. До цього часу Європейська комісія пройшла два етапи правонаступництва. Перший – на основі, так званого, Договору про злиття (1967), яким було передбачено заснування єдиної Комісії та єдиної Ради Європейських співтовариств. Комісія Європейських співтовариств набула прав та обов'язків (адміністративної по суті компетенції) своїх попередниць – Верховного органу ЄОВС, Комісії ЄЕС, і Комісії Євроатому

у сферах, окреслених цілями відповідних Співтовариств.

Проміжний етап правонаступництва у статусі Комісії слід пов'язати з набуттям чинності Маастрихтським договором, за яким Комісія постала як орган (інституція) трьох Співтовариств (ЄОВС, ЄС і Євроатому) та Європейського Союзу як інтеграційної організації.

Лісабонський договір можна вважати підставою другого етапу правонаступництва Європейської комісії. Змістом цього етапу стало набуття Європейською комісією як інституцією правосуб'єктного Європейського Союзу адміністративної компетенції від Комісії як інституції Європейських співтовариств та Європейського Союзу без встановленої офіційно правосуб'єктності. Таке правонаступництво можна охарактеризувати як публічне по суті та адміністративне за змістом.

Отже, Європейська Комісія з спільного органу трьох Співтовариств була перетворена на орган Союзу із розширенням територіальної юрисдикції внаслідок приєднання до ЄС нових держав-членів. При цьому, виходячи з поширеного в літературі розуміння правонаступництва як перенесення прав та обов'язків від однієї особи до іншої із заміною суб'єкта правовідносин, то в даному випадку ми можемо лише умовно вести мову про заміну суб'єкта.

У зв'язку з поширення феномену агентування в інституційній системі ЄС проблематика адміністративного правонаступництва в ЄС потребуватиме більшої дослідницької уваги.

### Список використаних джерел

1. Матіас Руфферт. Інституційна структура ЄС. Оксфордська енциклопедія права ЄС [OEEUL]. URL: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-oeul/law-oeul-e45>
2. Куян М.В. Питання видів і юридичних підстав правонаступництва в праві Європейського Союзу. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 3. С. 218-223.
3. Treaty establishing the European Coal and Steel Community ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/ceca/sign>
4. Яковюк І.В. Європейська комісія: порядок формування і повноваження. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 273-276.



- 
- 
5. Karen Davies. *Understanding European Union Law*. 2019. P. 201.
  6. Maastricht Treaty. 11992M/TXT Treaty on European Union – Contents Official Journal, 29/07/1992. P. 0001 – 0110. URL: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tey/sign>
  7. Як працює Європейський Союз. Довідник інституцій ЄС. К.: FGL Energy. 2011. 48 с.
  8. Оржель О.Ю. Амстердамський договір 1997 року // Велика українська енциклопедія. URL: <https://vue.gov.ua> (дата звернення 26.07 2023).
  9. Ніццький договір про внесення змін та доповнень до договору про Європейський Союз, договорів про заснування Європейських співтовариств та деяких пов'язаних ними актів (2001/С80/01). Переклад офіційний. Завірено центром перекладів актів європейського права при Міністерстві юстиції України 03.12.2001. Ніццький договір та розширення ЄС. Міністерство юстиції України. Центр порівняльного права. За наук. ред. С. Шевчука. К.: Логос, 2001. 196 с.
  10. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/С 306/01). *Official Journal of the European Union*. 2007. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>
  11. TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. та ін. *Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС*. Прага: Wolters Kluwer ČR, 2024, 1780 с.
  12. Madalina Busuioc, Martijn Groenleer, Jarle Trondal. *The agency phenomenon in the European Union*. Manchester University Press. 2014. 228 p.

#### **Куюн М. В. Розвиток правового статусу Європейської комісії крізь призму відносин правонаступництва**

У статті досліджено генезис правового статусу Європейської комісії під кутом зору відносин правонаступництва в інституційній системі Європейських Співтовариств і Європейського Союзу. Акцентовано, що дослідження означеного кола питань має значення для України, як кандидата на членство в ЄЄ для напрацювання управлінських інструментів співпраці з Європейською Комісією у трикутнику парламент-уряд-Європейська комісія, парламентського контролю у світлі положень законодавства ЄС.

Проаналізовано зміни у правовому статусі Комісії у зв'язку з ухваленням Договору про злиття (1967 р.), Маастрихтським (1992 р.), Амстердамським (1997 р.), Ніццьким (2001 р.) і Лісабонським (2007 р.) договорами та набуття ними чинності.

Аргументовано, що цього часу Європейська комісія пройшла два етапи правонаступництва. Перший – на основі, так званого, Договору про злиття (1967), яким було передбачено заснування єдиної Комісії та єдиної Ради Європейських співтовариств. Комісія Європейських співтовариств набула прав та обов'язків (адміністративної компетенції) своїх попередниць – Верховного органу ЄОВС, Комісії ЄЕС, і Комісії Євроатому у сферах, окреслених цілями відповідних Співтовариств. Такий факт дає підстави вести мову про правонаступництво новоствореної інституції – Комісії Європейських співтовариств, юрисдикція якої увібрала галузеву компетенцію Верховного органу ЄОВС, комісій ЄЕС і Євроатому.

Проміжний етап правонаступництва Комісії пов'язується з набуттям чинності Маастрихтського договору, за яким Комісія постала як орган (інституція) трьох Спільнот (ЄОВС, ЄС і Євроатому) та Європейського Союзу як інтеграційної організації. Поставлені Маастрихтським договором цілі щодо підготовки створення валютного союзу і запровадження більших елементів політичного союзу обумовили необхідність розширення сфер повноважень Європейських співтовариств та посилення статусу Комісії в організаційному та функціональному плані.

Розкрито специфіку другого етапу правонаступництва Європейської комісії на підставі Лісабонського договору. Вказаний етап характеризується набуттям Європейською комісією як інституцією правосуб'єктного Європейського Союзу адміністративної компетенції від Комісії як інституції Європейських співтовариств та Європейського Союзу без формально встановленої правосуб'єктності. Європейська Комісія з спільного



органу трьох Співтовариств була перетворена на орган Союзу із розширенням територіальної та предметної юрисдикції. Таке правонаступництво запропоновано визначити як публічне по суті та адміністративне за змістом.

Наголошено, що у зв'язку з поширенням феномену агентування в інституційній системі ЄС проблематика адміністративного правонаступництва в ЄС потребуватиме більшої дослідницької уваги.

**Ключові слова:** Європейський Союз; Європейські Співтовариства; інституції Європейського Союзу; Європейська комісія; правонаступництво; адміністративне правонаступництво.

### **Kuian M. Development of the legal status of the European Commission through the prism of the relations of legal succession**

The genesis of the legal status of the European Commission from the perspective of the relations of succession in the institutional system of the European Communities and the European Union is investigated in the article. It is emphasized that the study of this range of issues is important for Ukraine, as a candidate for membership in the EU, in order to develop administrative instruments for cooperation with the European Commission in the parliament-government-European Commission triangle, and for parliamentary control in the light of the provisions of EU legislation.

The changes in the EU Commission's legal status in connection with the adoption of the Merger Treaty (1967), the Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nice (2001) and Lisbon (2007) Treaties and their entry into force are analysed.

It is argued that the European Commission passed two stages of succession. The first one was based on the so-called Merger Treaty (1967), which provided for the establishment of a single Commission and a single Council of the European Communities. The Commission of the European Communities acquired the rights and obligations (administrative competence) of its predecessors – the Supreme Body of the ECSC, the EEC Commission, and the Euratom Commission in the areas outlined by the objectives of the respective Communities. This fact gives grounds to talk about the legal succession of the newly created institution – the Commission of the European Communities, whose jurisdiction has incorporated the sectoral competence of the ECSC Supreme Body, the Commissions of the EEC and the Euratom.

The interim stage of the Commission's succession is associated with the entry into force of the Maastricht Treaty, which established the Commission as a body (institution) of the three Communities (ECSC, EEC and Euratom) and the European Union as an integrative organisation. The goals established by the Maastricht Treaty to prepare for the creation of a monetary union and the introduction of greater elements of the political union necessitated the expansion of the European Communities' powers and strengthening of the Commission's status in terms of organisational and functional aspects.

The peculiarities of the second stage of the European Commission's legal succession on the basis of the Lisbon Treaty are revealed. This stage is characterised by the acquisition by the European Commission, as an institution of the European Union as a legal entity, of administrative competence from the Commission as an institution of the European Communities and the European Union without formal legal personality. The European Commission was transformed from a joint body of the three Communities into a Union body with expanded territorial and substantive authority. It is proposed to define such legal succession as public in nature and administrative in content.

It is emphasised that due to the spread of the phenomenon of agencies in the EU institutional system, the issue of administrative succession in the EU will require more scientific consideration.

**Key words:** European Union; European Communities; Institutions of the European Union; European Commission; legal succession; administrative succession.





---

---

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



**Олексій Таволжанський,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінально-правової політики  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
**ORCID: 0000-0001-8798-4820**



**Єгор Пехота,**  
здобувач вищої освіти першого  
(бакалаврського) рівня спеціальності 081 Право  
факультету слідчої та детективної діяльності  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
**ORCID: 0009-0003-1203-7767**

**DOI 10.32782/2306-9082/2024-55-4**

УДК [343.3:342.25] (438+477+480+489)

### ***Запобігання корупції серед органів місцевого самоврядування: досвід країн Європейського Союзу***

Однією з умов побудови демократичної, правової, європейської держави є наявність ефективної системи органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), яка виконує низку важливих функцій, зокрема управління публічними справами на місцях, забезпечення стабільності, упорядкованості відносин на місцевому рівні та гарантії прав людини [1, с. 200–204].

На жаль, наразі система ОМС в Україні залишається досить неефективною та не відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифікована у 1997 році), що в свою чергу разом з іншими наявними недоліками утворює низку проблем, зокрема

корупцію [2, с. 41–43]. До інших причин утворення корупційних проявів серед органів місцевого самоврядування також належать низький рівень моральної свідомості представників ОМС та як визначає Головкін Б. М., несприйняття та небажання органами місцевого самоврядування співпрацювати з антикорупційними активістами та громадськими організаціями, а також загальною несформованістю громадського суспільства в Україні [3, с. 105–106].

Важливо зазначити, що дана проблема розглядалася науковцями окремо, так наприклад Головкін Б. М., Рибак А. І., Таволжанський О. В., Сиромятнікова, М. С. та Хабарова Т. В.



комплексно розглядають проблему запобігання корупції, зокрема з використанням зарубіжного досвіду. В свою чергу сам процес побудови системи ОМС в країнах ЄС було проаналізовано у працях Пехоти Є. В. та Чернеженко О. М.

За даними Національного агентства запобігання корупції, станом на 2024 рік, органи місцевого самоврядування є власниками таких корупційних ризиків, які мають позначку «високий»: можливість зловживань з боку посадових осіб ОМС при розподілі коштів для виконання ремонтних робіт; можливість посадових осіб ОМС (засновника) умисно формувати залишки освітньої субвенції з метою подальшого привласнення бюджетних коштів; можливість працівників органу управління освітою в ОМС упереджено розподіляти бюджетні кошти між закладами освіти з метою власної вигоди чи вигоди близьких осіб; можливість лобювання інтересів одного із учасників бюджетного процесу щодо виділення додаткових коштів чи задоволення бюджетного запиту; непрозорі умови співпраці між обласними військовими адміністраціями, місцевими радами (їхніми головами) та громадськими, благодійними організаціями, волонтерами, які забезпечують доставку гуманітарної допомоги та інші. Також, НАЗК зазначають про негативні наслідки, що виникають внаслідок цих корупційних проявів, до них належать втрата довіри громадян до органів влади, розтрата бюджетних коштів та прийняття рішень всупереч інтересам громади [4], крім того через наявність корупційних проявів в процесі розподілення гуманітарної допомоги може виникнути втрата довіри з боку країн партнерів. Загалом наявність корупції у цьому секторі перешкоджає побудові якісної системи ОМС, демократизації та децентралізації країни, що в свою чергу гальмує процес євроінтеграції України.

Аналізуючи Єдиний звіт про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення за січень-липень 2024 року розміщений на сайті Генеральної прокуратури було виявлено, що в зазначений період особами, які є представниками органів місцевого самоврядування було вчинено низку корупційних правопорушень, зокрема: 1) за ст. 191 Кримінального Кодексу України – 5 осіб; 2) за ст. 210 КК – 1 особа; 3) за ст. 364 КК – 22 особи; 4) за ст. 365-2 КК – 4 особи; 5) за ст. 369-2 – 2 особа. Крім того, було опубліковані дані про вчинені кримінальні правопорушення у минулих роках, згідно з якими – 110 представників ОМС були притягнуті до кримінальної відповідальності за корупцію (крім вищезазначених статей: ст. 364-1 – 21 особа; ст. 368 – 7 осіб). Ці дані підтверджують тезу про неефективність системи ОМС та наявність в ній корупції [5].

Отже, окресливши негативні наслідки та статистику, можемо наголосити на необхідності вироблення певних кроків до ліквідації вищезгаданих проблем та загалом унеможливлення корупційних проявів у секторі ОМС. Одним з фундаментальних джерел для цього процесу може стати практика європейських країн, які мають зразкову систему органів місцевого самоврядування та ефективну антикорупційну політику.

Перш за все, необхідно розглянути досвід Республіки Польща (далі РП), умови законодавчої трансформації якої були надзвичайно подібними до українських. Наразі українська система ОМС, незважаючи на ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, частково перейняла радянську модель організації місцевої влади, що проявляється в тому, що органи місцевого самоврядування на практиці часто беруть на себе відповідальність за стан усіх суспільних справ на підвідомчій території, а не лише



питань місцевого значення [2, с. 42]. З подібною проблемою стикнулася і Польща. Задля її подолання у 2002 році було запроваджено спеціальну програму для ОМС – «Прозора Польща», яка не тільки закріплювала основоположні принципи якими повинні були керуватися представники органів місцевого самоврядування, а також надавала дієві інструменти їх реалізації, як наприклад «картка послуг», в якій закріплені послуги, що повинні надаватися певною інституцією ОМС громадянам, з конкретним описом необхідних документів, часу для прийняття рішення, вартості послуги тощо. Варто наголосити, що закріплення конкретних повноважень за представниками ОМС значно зменшить область виникнення корупційних ризиків, а також дозволить ефективніше виявляти недобросовісних працівників.

Крім того, задля вирішення цієї проблеми у РП запровадили принцип «одна людина – одна справа», який полягає в тому, що громадяни мають справу з одним чиновником, який володіє усією інформацією про проблему і несе персональну відповідальність за її вирішення [6, с. 717–725]. Цей принцип також дозволить звужити поле повноважень чиновників, що в свою чергу сприятиме створенню більш децентралізованої системи органів місцевого самоврядування. В контексті реалізації цього принципу доречним також є впровадження безконтактних адміністративних послуг, при яких відсутній прямий контакт між заявником і чиновником, який є відповідальним за прийняття якогось рішення тощо. Такий підхід активно використовується у більшості європейських країн, а на важливості його впровадження в Україні наголошує О. В. Таволжанський [7, с. 135].

Також варто повернутися до проблеми низького рівня моральної свідомості серед представників ОМС. У польській структурі публічних

адміністрацій вагома увага приділяється професійним кодексам етики, які зокрема містять застереження від дій, що можуть бути трактовані як корупційні, а також є обов'язковими до вивчення та застосування [6, с. 717–725]. Взагалі запровадження подібних кодексів, проведення курсів з підвищення кваліфікації, різноманітних тренінгів є досить ефективним превентивним засобом для протидії корупції, так як завдяки високому рівню моральної свідомості кількість криміногенно деформованих осіб значно зменшується [8, с. 5–6].

Проблемою також залишається відсутність співпраці між ОМС та громадськістю. Задля її вирішення корисним буде розширення просвітницької кампанії [9], яка буде спрямована на інформування обох сторін, щодо проблеми корупції та важливості їх спільної кооперації задля її вирішення. Наприклад, у Польщі існують антикорупційні школи як для громадськості, наприклад «Szkolenia antykorupcyjne» при Центральному антикорупційному бюро, так і для представників державної та місцевої влади, наприклад «Kurs antykorupcyjny dla osób pełniących funkcje publiczne».

Прикладом ефективно реалізації антикорупційної політики та побудови якісної системи органів місцевого самоврядування беззаперечно є Данія, яка за даними Transparency International, станом на 2023, має 90 зі 100 балів в рейтингу сприйняття корупції. Така ефективність в свою чергу зумовлена наявністю якісного та функціонуючого законодавства у сфері запобігання корупції, яке в Данії представлено Кримінальним Кодексом Данії та Законом про корупцію.

Однією з головних особливостей данської антикорупційної політики є синергетичне формування як доброчесної та прозорої системи органів публічної, державної влади, так і різних заходів із запобігання корупційних

правопорушень. Важливо зазначити, що саме формування у представників різних органів влади певних морально-етичних принципів є одним з найбільш ефективних превентивних заходів запобігання корупції.

Так, задля реалізації вищезгаданого інструменту запобігання корупції в Данії з 2007 року функціонує так званий Кодекс поведінки державних службовців, який чітко роз'яснює чиновникам усі питання, щодо їх компетенцій та повноважень, норм та правил поведінки (серед яких конфіденційність та неупередженість,) а також загалом формує цілісну систему цінностей в якій хабарництво, або інші форми корупційних правопорушень є неприйнятними. Про законодавче закріплення подібних етичних правил свідчить також 16 Глава Кримінального Кодексу Данії, відповідно до положень якої здійснення корупційних правопорушень та їх проявів з боку чиновників – забороняється [10, с. 36–38].

Надзвичайно важливим елементом антикорупційної політики Данії є громадськість. Замість єдиного антикорупційного органу існує досить розгалужена система органів запобігання корупційних правопорушень, серед яких велика кількість є громадськими, зокрема Агентство міжнародного розвитку Данії (Danida), за сприяння якого було запроваджено порядок повідомлення про корупцію, а також проведено низку тренінгових курсів з питань виявлення корупції [11, с. 75].

Також важливо наголосити на перевагах вищезгаданої розгалуженої системи антикорупційних органів, серед яких: неупередженість, об'єктивності, точності та можливості більш детального моніторингу. Наприклад в Данії моніторингом та аудитом різних даних займається низка органів, зокрема Данське національне аудиторське бюро (Rigsrevisionen), Секретаріат з питань відмивання грошей та Датський Омбудсмен.

Варто згадати і про інший фактор, що забезпечує низький рівень корупції та високий рівень ефективності органів публічної влади в Данії, а саме законодавче закріплення різних соціальних пільг для датських чиновників, зокрема безкоштовні медичні послуги, якісна освіта, тощо [10, с. 36–38].

Необхідним також є детальний аналіз данської моделі органів місцевого самоврядування, що дозволить сформулювати певні практичні механізми запобігання корупції серед ОМС в Україні. Наразі адміністративний устрій Данії складає 98 муніципалітетів (комун), 5 регіонів, а також окремі адміністративні одиниці міста Копенгаген та Фредеріксберг, що мають менше прав ніж інші області.

Важливим є те, що данські ОМС мають прозорий двосторонній діалог із представниками державної влади, який полягає у тому, що губернатори провінцій як представники держави наділені перевіряти діяльність органів місцевого самоврядування для забезпечення дотримання ними вимог закону, а в свою чергу з боку ОМС мають Асоціацію місцевих влад, яка забезпечує побудову цього діалогу, а також представляє інтереси муніципалітетів у відносинах з урядом [12, с. 32].

Варто також зазначити, що незважаючи на досить високий рівень незалежності від державної влади, муніципалітети та регіони обмежені у сфері стягування податків. Наприклад, регіони мають право на створення рад шляхом прямих виборів, створення комітетів в різних сферах, мають також широкий спектр повноважень, але законодавчо не наділені статусом ОМС, що не дозволяє їм право стягувати податки. В свою чергу муніципалітети згідно з 82 Розділом Конституції Данії наділені правом «самостійно управляти власними справами під наглядом держави», тобто як свідчить коментар до Конституції на офіційному сайті датського парламенту Folketinget – муніципалітети



---

---

мають самоврядування, але контролюються державою, крім того не закріплено також і право на стягування податків [13].

Також це питання регулюється Законом про муніципальне управління та Законом про муніципальну адміністрацію, відповідно до положень яких державна адміністрація регіону має здійснювати моніторинг загального дотримання ОМС законодавства про діяльність органів влади, а фінансова звітність органів місцевої влади має підлягати незалежному аудиту [12, с. 33].

Отже, данські ОМС підлягають суровому контролю з боку держави у сфері стягування податків, а також формування та розподілу місцевого бюджету. Про це свідчить той факт, що ОМС Данії підлягають суровому нагляду з боку держави навіть при отриманні позик, які дозволяються лише у визначених сферах. Тобто Данія має типову для унітарних країн модель міжбюджетних відносин, яка полягає у делегуванні повноважень від органів державної влади до їх територіальних представників, аніж передача їх органам місцевого самоврядування [14, с. 118]. Ця модель фактично є одним з засобів запобігання корупції у Данії, через відсутність у представників ОМС постійного контакту з бюджетними коштами, що разом зі сформованими морально-етичними якостями зводить рівень корупції до мінімуму.

Вбачаємо необхідним проаналізувати досвід запобігання корупції серед ОМС Фінляндії, так як ця держава також займає провідні позиції у рейтингу сприйняття корупції Transparency International, а також має досить нестандартну для України антикорупційну політику.

По-перше, Фінляндія не має спеціалізованого законодавства із питань запобігання корупції, а поняття антикорупційної політики зводиться до загальної державної політики.

Причиною цього є той факт, що фіни не виділяють корупцію як окремий феномен злочинного світу, вони фактично визначають корупцію як його невід'ємну частину, а також приписують її до неналежного управління. Саме через це не має сенсу створювати антикорупційні органи, стратегії, розробляти законодавство тощо.

Основною перевагою фінського законодавства є також те, що в ньому визначаються основні сфери діяльності, а не конкретні види злочинів. Це дозволяє створювати превентивні заходи із запобігання певних видів правопорушення.

Усі питання пов'язанні із корупцією регулюються Кримінальним Кодексом Фінляндії (лише у формі хабарництва в публічному та приватному секторах Фінляндії), нормативно-правовими актами Європейського Союзу у сфері запобігання корупції (зокрема Конвенцією Європейського Союзу з питань корупції), а також іншими законодавчими актами пов'язаними напрямку з діяльністю представників державної, або публічної влади (Законодавства про цивільну службу, адміністративних інструкцій; Закон про місцеве самоврядування) [15, с. 1078].

В свою чергу, повноваження спеціальних антикорупційних органів у державі виконують Канцлер юстиції, Парламентський омбудсмен, які загалом контролюють діяльність органів публічної влади, а також частково Міністерство фінансів, що здійснює нагляд за фінансами муніципалітетів, які і є органами місцевого самоврядування Фінляндії за Конституцією 1999 року [12, с. 34].

Отже, окресливши основну фінського законодавства, антикорупційної політики держави, а також визначивши суб'єкт місцевого самоврядування Фінляндії розглянемо основні заходи запобігання корупції серед органів публічної влади. Перш за все, як і в Данії, найбільш ефективним

засобом запобігання корупції є етичне виховання нації, зокрема державних службовців. Фіни вважають, що якщо посадовець бере хабар, то він залежить від людини яка його дала. Загалом фінський менталітет сприймає корупцію як недопустиме правопорушення, що суперечить моральним нормам.

Крім того, досить велике значення має освіченість населення, що разом із сформованою системою «соціального контролю», можливістю досить широкого впливу громадськості на ОМС та незалежними ЗМІ ставить недоброчесних чиновників в кут та унеможливорює реалізацію корупційних правопорушень. Також варто додати, що контроль над діяльністю ОМС здійснює як державна влада, так і громадськість.

В свою чергу, задля забезпечення інтересів ОМС існує Асоціація місцевих і регіональних органів самоврядування Фінляндії (AFLRA), наявність якої свідчить про наявність діалогу між державною владою та муніципалітетами, що також позитивно впливає на рівень корупції. Взагалі задоволення потреб ОМС, або їх представників, шляхом встановлення гідної заробітної плати, «соціального пакету» та інших пільг, дозволяє уникнути низці корупційних правопорушень, наприклад зловживання службовим становищем, привласнення тощо [11, с. 75].

Розглянувши фінську систему органів місцевого самоврядування та шляхи запобігання у ній корупції, можемо зробити висновок. Приклад Фінляндії демонструє українському суспільству першооснову для запобігання корупції, а саме морально-етичні принципи, що повинні бути виховані, як у пересічного громадянина, так і у представників державної, або публічної влади. Як ми бачимо, навіть незважаючи на відсутність спеціальних антикорупційних органів та законодавства – серед ОМС Фінляндії майже не зустрічається корупція, а причиною цього є етика, повага

до власної роботи, неповага до зловживань та недоброчесності.

Отже, проаналізувавши практичний досвід побудови ефективної системи ОМС та дієвої антикорупційної політики у трьох країнах Європейського Союзу, можемо зробити висновок, що антикорупційні заходи, які були запроваджені у наведених країнах можуть бути корисними і в Україні, зокрема: створення індивідуальних карток послуг в яких будуть передбачені послуги та обов'язки, що покладаються на певну інституцію, або представника ОМС; впровадження принципу одна людина – одна справа»; підвищення рівня моральної свідомості представників органів місцевого самоврядування шляхом впровадження кодексів честі та інших морально-виховних заходів; комплексне розширення просвітницької діяльності з цього питання як на рівні громадськості, так і на рівні місцевої влади; інтеграція громадського суспільства до контролю діяльності ОМС; реалізації принципу прозорості органів місцевого самоврядування наведеними вище шляхами.

У підсумку можемо погодитися із твердженнями наведеним у статті Головкина Б. М., Мельника М. І. та Трепака В. М., яке полягає у необхідності встановлення жорстких етичних норм задля запобігання корупції серед посадових осіб, використання досвіду зарубіжних країн у сфері антикорупційної діяльності, а також необхідності комплексного розв'язання такої масштабної загальнонаціональної проблеми як корупція, лише шляхом сумлінної співпраці органів державної влади та інститутів громадського суспільства [16, с. 118].

Наявність корупційних проявів в системі органів місцевого самоврядування викликає низку негативних наслідків, що були окреслені на початку статті. Саме тому, ця проблема залишається актуальною та потребує подальшого дослідження, аналізу та остаточного розв'язання.



---

---

### Список використаних джерел

1. Пехота Є. Побудова ефективної системи органів місцевого самоврядування як крок до демократизації: досвід ЄС: матеріали наук.-практ. конф., присвяч. Дню Європи, 220-річчю Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого та 5-річчю каф. права Європ. Союзу. Харків: Право. 2024. С. 200–204.
2. Пехота Є. В. Конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування: унеможливлення корупційних ризиків: матеріали Міжнародної мультидисциплінарної наукової інтернет-конференції. Львів: ФО-П Шпак В. Б. *Вісімдесят п'яти економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні та гуманітарні науки*. 2024. С. 41–43.
3. Головкін Б. М. Віктимність як основна категорія віктимології. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 20. С. 6–13.
4. Антикорупційний портал Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/>
5. Єдиний звіт про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення за січень-квітень 2024 року. Офіс Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-osib-yaki-vchinili-kriminalni-pravoporushennya-2>
6. Рибак А. І. Державна політика боротьби з корупцією у Польщі: нормативно-інституційний аспект. Київ: ВІР УАН. 2011. Випуск 50. С. 717–725.
7. Таволжанський О. В. Цифровізація публічних послуг як основний інструмент протидії корупції. Запобігання корупції приватному секторі: матеріали наук.-практ. онлайн «круглого столу», присвяченого 25-річчю із дня створення НДІ вивчення проблем злочинності та 95-річчю із дня народження акад. Володимира Сташиса (м. Харків, 1 лип. 2020 р.). Харків: Право. 2020. С. 134–136.
8. Головкін Б. М. Причинність у системі детермінації злочинності. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1 (5). С. 5–6.
9. Головкін Б. М. Роль антикорупційної освіти в системі заходів запобігання корупції. *International scientific and practical conference “New challenges of legal science in Ukraine and EU countries”*. Miskolc: Izdevnieciba “Baltija Publishing”. 2019. 464 с.
10. Tavolzhanskyi O., Shevchenko A., Cherneha A., Minakova Y., & Mozhechuk L. Anti-Corruption Legislation of Certain Member States of the European Union: Theory and Practice. *Pakistan Journal of Criminology*. 2023. Vol 15, Issue 1. P. 31–48.
11. Хабарова Т. В. Зарубіжний досвід запобігання корупції. Харків: Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2019. Вип. 27. С. 71–77.
12. Чернеженко О. М. Місьцеве самоврядування у скандинавських країнах ЄС. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 4 (22). С. 31–39.
13. Official website of the Danish Parliament (Folketinget). URL: <https://www.thedanishparliament.dk/>
14. Марціась І. Зарубіжний досвід управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування. Тернопіль: ЗУНУ. 2024. Вип. 1. С. 118–121.
15. Сиром'ятнікова М. С. Щодо питання про зарубіжний досвід забезпечення запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією: *The 3rd International scientific and practical conference “Modern research in science and education” (November 9–11, 2023)*. BoScience Publisher, Chicago, USA. 2023. С. 1077–1080.
16. Holovkin, B. M., Melnyk, M. I., & Trepak, V. M. Current state and trends in the development of legislation to prevent corruption. *Informatologia*. 2022. 55(1–2). P. 110–120.

### Таволжанський О. В., Пехота Є. В. Запобігання корупції серед органів місцевого самоврядування: досвід країн Європейського Союзу

У статті розглядається проблема запобігання корупції серед органів місцевого самоврядування (далі ОМС). Внаслідок аналізу даних Національного агентства запобігання корупції були визначені основні корупційні ризики, власниками яких є українські





ОМС. Також були окреслені негативні наслідки, що виникають внаслідок корупції серед органів публічної влади.

В процесі дослідження було також проаналізовано Єдиний звіт про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення за січень-липень 2024 року розміщений на сайті Генеральної прокуратури, згідно з яким в зазначений період часу, представниками ОМС було здійснено загалом 34 корупційні правопорушення за статтями 191 Кримінального Кодексу (далі КК) України, 210 КК України, 364 КК України, 365-2 КК України та 369-2 КК. Ці дані підтверджують тезу про неефективність системи ОМС та наявність в ній корупції.

Для вироблення оптимальних шляхів запобігання наявних в системі ОМС корупційних проявів, автори досліджують й аналізують праці інших науковців, законодавство європейських країн, що мають успішний досвід запобігання корупції, а також побудови ефективної системи органів місцевого самоврядування, серед них Республіка Польща, Королівство Данія та Республіка Фінляндія (Суомі).

Внаслідок дослідження польської антикорупційної політики та процесу формування доброчесної системи ОМС було виокремлено певні заходи запобігання корупції у цій сфері, що були б корисним для України. Серед них запровадження кодексів честі для представників публічної влади, проведення курсів з підвищення кваліфікації, різноманітних тренінгів про шкідливість корупції, надання органам публічної влади конкретного списку повноважень («картка послуг»), тощо.

Також було досліджено досвід боротьби з корупцією у двох найменш корумпованих країнах світу (за даними Transparency International) – Королівства Данії та Республіки Фінляндія. Дослідивши законодавство та політику вищезгаданих держав, було виявленні відмінності між українськими методами боротьби з корупцією та методами цих країн, внаслідок чого було окреслено шляхи інтеграції цих методів в українську антикорупційну політику та підкреслено їх ефективність у застосуванні.

На думку авторів, надзвичайно важливим є використання досвіду провідних держав у сфері запобігання корупції серед органів місцевого самоврядування. Наведені в статті методи боротьби можуть сприяти побудові ефективної, доброчесної системи ОМС, що дозволить запобігти низці негативних наслідків наведених у статті.

**Ключові слова:** запобігання корупції, органи місцевого самоврядування, антикорупційна політика, кримінальне право, публічна влада.

### **Tavolzhansky O., Pekhota E. Prevention of corruption among local self-government bodies: experience of the European Union States**

The article discusses the problem of preventing corruption among local self-government bodies (hereinafter referred to as LSG). As a result of the analysis of the data of the National Agency for the Prevention of Corruption, the main corruption risks owned by Ukrainian local self-government bodies were identified. The negative consequences arising from corruption among public authorities were also outlined. In the course of the study, the Unified Report on Persons Who Committed Criminal Offenses for January–July 2024 posted on the website of the Prosecutor General's Office was also analyzed, according to which, during the specified period of time, representatives of local self-government bodies committed a total of 34 corruption offenses under Articles 191 of the Criminal Code (hereinafter referred to as the Criminal Code) of Ukraine, 210 of the Criminal Code of Ukraine, 364 of the Criminal Code of Ukraine, 365-2 of the Criminal Code of Ukraine and 369-2 of the Criminal Code. These data confirm the thesis about the inefficiency of the local self-government system and the presence of corruption in it. In order to develop optimal ways to prevent corruption in the local self-government system, the authors study and analyze the works of other scholars, the legislation of European countries that have successful experience in preventing corruption, as well as building an effective system of local self-government bodies, including the Republic of Poland, the Kingdom of Denmark and the Republic of Finland (Suomi).

As a result of the study of the Polish anti-corruption policy and the process of forming an honest system of local self-government bodies, certain measures to prevent corruption



---

---

in this area have been identified, which would be useful for Ukraine. Among them are the introduction of honor codes for public authorities, refresher courses, various trainings on the harmfulness of corruption, providing public authorities with a specific list of powers ("service card"), etc.

The experience of combating corruption in the two least corrupt countries in the world (according to Transparency International) – the Kingdom of Denmark and the Republic of Finland – was also studied. Having studied the legislation and policies of the above-mentioned countries, the differences between the Ukrainian methods of combating corruption and the methods of these countries were identified, as a result of which the ways of integrating these methods into the Ukrainian anti-corruption policy were outlined and their effectiveness in application was emphasized.

According to the authors, it is extremely important to use the experience of leading countries in the field of preventing corruption among local self-government bodies. The methods of struggle presented in the article can contribute to the construction of an effective, honest system of local self-government, which will prevent a number of negative consequences presented in the article.

**Key words:** prevention of corruption, local self-government bodies, anti-corruption policy, criminal law, public authority.

## МЕДИЧНЕ ПРАВО



**Валерія Максименко,**  
аспірантка кафедри службового та медичного права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
**ORCID: 0000-0002-8346-7890**

**DOI 10.32782/2306-9082/2024-55-5**

УДК 342.951:61

### ***Легалізація медичного канабісу в США: досвід та перспективи для України***

В умовах сьогодення, які сформовані внаслідок військової агресії російської федерації проти України, стає явною необхідність удосконалення законодавства для забезпечення доступності до наркотичних лікарських засобів. Зростаюча потреба у специфічних методах лікування для пацієнтів, які стали жертвами війни, підкреслює нагальність такого удосконалення.

Особливої уваги потребує регулювання обігу канабісу, що визнаний світовою спільнотою за його лікувальні властивості. Канабіс може бути ефективним для знеболення симптомів у пацієнтів зі складними захворюваннями, а також в лікуванні глибоких та невротичних захворювань. Канабіс також може використовуватися для полегшення страждань пацієнтів, які отримують паліативну допомогу. Проте, попри його медичний потенціал, українське законодавство забороняє використання канабісу як лікарського засобу, що створює суперечливу ситуацію для пацієнтів, яких обмежують в доступі до медичного канабісу.

З метою подолання цієї проблеми, необхідно враховувати й вивчати всі

аспекти, пов'язані з обігом медичного канабісу, що спрямовані на поліпшення фізичного та психічного стану пацієнтів в умовах війни. Застосування міжнародного досвіду, зокрема досвіду Сполучених Штатів Америки, може стати ключовим елементом вирішення цієї проблеми. Сполучені Штати Америки, що є однією з перших країн, де канабіс, на рівні штатів, використовується і в медичних, і рекреаційних цілях, може слугувати важливим джерелом досвіду для розробки та удосконалення вітчизняного законодавства. Оптимальне використання цього досвіду дозволить забезпечити належний рівень доступності до необхідних лікарських засобів для населення України.

Тема дослідження, пов'язана з регулюванням обігу медичного канабісу в Україні та США вже привернула увагу українських науковців, серед яких Мирошніченко Н. А., Абакіна-Пілявська Л. М., Усенко В. О., Бенос К. О., Покотило О. О. та інші. Більшість сучасних вчених розглядають цю тему через призму кримінально-правової охорони, досліджуючи можливість



---

---

легалізації медичного канабісу з орієнтацією на кримінально-правовий контекст. Проте, особливої уваги потребує проблема доступності наркотичних лікарських засобів, яка вимагає негайного реагування та вирішення у зв'язку з її впливом на громадське здоров'я та безпеку населення. Важливо відзначити наукові здобутки американських науковців, які проводили дослідження в області медичного канабісу та регулювання обігу наркотичних засобів, а саме Ніколь Р. Ортіс, Чарльз В. Проїс, Еліс Мід, Адам І. Перлман, Хайді М. Маклеод, Джоанна Р. Лампе і багато інших. Американський досвід у цій сфері може виступати цінним джерелом для здобуття наукового досвіду та вдосконалення системи регулювання наркотичних лікарських засобів в Україні. Важливо відзначити, що досвід легалізації канабісу та його медичного використання в Сполучених Штатах Америки залишається малодослідженим українськими науковцями.

Мета статті – аналіз потенційних переваг та труднощів, пов'язаних з легалізацією канабісу, взявши за приклад досвід Сполучених Штатів Америки та розглянути можливість застосування цього досвіду в контексті України.

В умовах стрімкого розвитку ринку канабісу та його медичного використання, світова динаміка, пов'язана з його правовим регулюванням, визначається інтенсивною трансформацією. Станом на сьогодні понад 50 країн світу легалізували канабіс та канабіноїди для медичних цілей у різних формах. Загалом світова тенденція визначається декриміналізацією застосування та лібералізацією регулювання обігу сполук канабісу та канабіноїдів у формі лікарських засобів.

Так, питання правового регулювання обігу наркотичних лікарських засобів, зокрема медичного канабісу, набуває особливого

значення у контексті забезпечення населення лікарськими засобами з метою підвищення рівня їх доступності. Різноманіття підходів до цієї проблеми в кожній країні створює необхідність вивчення та аналізу досвіду країн, де система регулювання медичного канабісу досягла високого ступеня врегульованості і ефективності. Один із прикладів такого ефективного регулювання є практика Сполучених Штатів Америки (далі – США), де система законів і агенцій створює баланс між контролем за обігом медичного канабісу та забезпеченням високої доступності лікарських засобів на їх основі.

На початку ХХ століття США взяли активну участь у формуванні міжнародної політики щодо контролю за обігом наркотичних речовин. Першим кроком стало участь у Міжнародній конференції з опіуму в Гаазі 1911–1912 років призвела до прийняття першої міжнародної угоди про контроль за обігом наркотиків – Міжнародної опіумної конвенції, також відомої як Гаазька конвенція. США взяли на себе лідерську роль у світі щодо протидії незаконному обігу наркотиків, причому контроль за наркотиками став важливим елементом їхньої внутрішньої та зовнішньої політики [1, с. 259].

На фоні формування політики контролю за наркотиками в США, органи влади звернули увагу і на іншу проблему, а саме поширенню курильного канабісу, що на той момент асоціювалося з етнічними та расовими меншинами, що проживали в найбільш кримінальних районах різних штатів. Це призвело до прийняття у 1937 році федерального Закону «Про податок на марихуану» (англ. The Marihuana Tax Act of 1937), який фактично було заборонено споживання канабісу без медичного призначення на федеральному рівні та встановлено високий податок та регуляторні вимоги для його використання у медичній сфері [2].

Проте, всупереч обмеженню та заборону, споживання канабісу продовжувало зростати, особливо серед молоді та під впливом соціокультурних змін. Спільно зі зростанням споживання канабісу, почалося дослідження його медичних властивостей [3].

Дослідження в цьому напрямку сприяло розвитку концепції «медичного канабісу». Медичні властивості канабісу та його компонентів, зокрема тетрагідроканабінолу (далі – ТТК), стали об'єктом наукового вивчення та вказували на потенційні терапевтичні ефекти канабісу при певних захворюваннях та станах здоров'я [2].

Однак, з метою систематизації діючих міжнародних правових норм у сфері контролю за наркотиками, в Нью-Йорку на початку 1961 року відбулася пленарна конференція, учасником якої були й США. Результатом цього заходу стало прийняття Єдиної Конвенції про наркотичні засоби 1961 року та віднесення канабісу до Таблиці I Переліку наркотичних засобів, а саме до наркотичних засобів, що представляють серйозний ризик зловживання та залежності та підпадають під всі заходи контролю.

Після скасування Закону «Про податок на марихуану» Верховним судом США у справі Лірі проти США у 1969 році, що сталось через те, що вказаний закон порушував право на п'яту поправку до Конституції США, оскільки змушував особу піддавати себе реальному і відчутному ризику самозвинувачення [4], Конгрес США на заміну прийняв Закон «Про комплексне запобігання зловживанню наркотиками та контроль від 1970 року» (англ. The Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act of 1970), також відомий як Закон «Про підконтрольні речовини» (англ. Controlled Substances Act), об'єднавши усі попередні федеральні закони, що регулювали обіг наркотичних засобів, та продовжив заборону канабісу.

Закон «Про підконтрольні речовини», прийнятий в США, був частково виконанням зобов'язань, взятих на себе країною відповідно до Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 року та мав дві основні мети: по-перше, встановлення законного медичного використання визначених в ньому підконтрольних речовин з метою забезпечення високого рівня громадського здоров'я населення; по-друге, визначення переліку заборонених та обмежених в обігу наркотичних та психотропних засобів, які становлять загрозу громадському здоров'ю.

Згідно з Законом «Про підконтрольні речовини», наркотичний засіб (англ. narcotic drug) – це широкий термін, що охоплює опій, листя коки, опіати та їхні похідні. Ці речовини можуть бути отримані шляхом екстракції з рослинного матеріалу або хімічного синтезу. Крім того, визначення наркотичного засобу включає речовини, які хімічно ідентичні тим, що зазначені у визначенні, а також будь-які сполуки, вироби, солі або похідні цих речовин [5].

Окремо законодавством США визначається не лише поняття наркотичного засобу, а й визначення «наркотичні засоби, що містять ненаркотичні активні лікарські інгредієнти» (англ. narcotic drugs containing non-narcotic active medicinal ingredients), що включає сполуки, суміші або препарати, які містять наркотичні речовини або їх солі в обмежених кількостях, але також містять ненаркотичні активні інгредієнти в достатній пропорції для надання цінних лікувальних властивостей, відмінних від тих, якими володіють тільки наркотичні засоби [6].

Наркотичні засоби та наркотичні лікарські засоби в США на федеральному рівні регулюються рядом нормативних актів, зокрема законом «Про підконтрольні речовини» та Федеральним законом «Про продовольчі товари,





медикаменти та косметичні засоби» (англ. Federal Food, Drug, and Cosmetic Act). Перший визначає властивості та стандарти безпеки для наркотичних речовин, а також встановлює механізми їх контролю та обігу, включаючи вимоги до ліцензування та реєстрації.

Федеральний закон «Про продовольчі товари, медикаменти та косметичні засоби» встановлює загальні стандарти безпеки та ефективності для всіх лікарських засобів, включаючи наркотичні лікарські засоби. Тобто, створює регулятивний каркас для обігу лікарських засобів, встановлюючи обов'язки та відповідальність виробників та розповсюджувачів. Вказані нормативні акти спільно, доповнюючи один одного, забезпечують високий рівень контролю та безпеки використання наркотичних засобів в медичних цілях.

Особливої уваги потребує аналіз положень саме закону «Про підконтрольні речовини», враховуючи правовий статус коноплі, що затверджений на федеральному рівні.

Відповідно, більшість положень Закону «Про підконтрольні речовини» стосуються класифікації наркотичних речовин на п'ять категорій залежно від їх медичної цінності та потенціалу до виникнення залежності та державного контролю над ними [7, с. 210].

Список I, відповідно до затвердженого Законом «Про підконтрольні речовини» переліку підконтрольних речовин (дали – Перелік), що є найбільш обмежувальним, включає речовини з найвищим потенціалом зловживання, які не мають медичного застосування і є забороненими для призначення, відпуску та застосування. Марихуана і ТГК класифікуються як галюциногени в Списку I, разом з мескаліном, пейотом, псилоцибіном, діетиламідом лізергінової кислоти (ЛСД) та метилендіоксиметамфетаміном (МДМА), в той час, як опій і практично всі опіоїди, листя

коки і кокаїн, амфетаміни та ряд інших речовин входять до Списку II.

Як правило, всі речовини та продукти, що містять такі речовини або є похідними від них, класифікуються в одному списку, проте існують певні виключення. Так, наприклад, ТГК та його ізомери входять до Списку I, але затверджені Управлінням з продовольства і медикаментів США (англ. Food and Drug Administration) препарати ізомеру ТГК знаходяться в нижчих списках [2].

Хоча Управління з продовольства і медикаментів США (далі – FDA) не визначає канабіс як лікарський засіб, наукові дослідження каннабіноїдів в США призвели до того, що FDA було схвалено [8, с. 264] один лікарський засіб на основі канабісу – Епідіолекс (канабідіол), що станом на сьогодні не вважається підконтрольною речовиною згідно із Законом «Про підконтрольні речовини», і три синтетичні препарати на основі канабісу: Marinol (дронабінол), Syndros (дронабінол) і Cesamet (набілон), діюча речовина яких включена до Списку II Переліку [9]. Таким чином, жодні інші лікарські засоби на основі канабісу, що перебувають в обігу в США, не схвалені FDA.

Відповідно до законодавства США термін «марихуана» визначається як всі частини рослини *Cannabis sativa L.*, незалежно від того, ростуть вони чи ні; їхнє насіння; смолу, отриману з будь-якої частини такої рослини; а також будь-яку його складову, сіль, суміш або препарат з такої рослини, її насіння або смоли. Цей термін не включає зрілі стебла такої рослини, волокно, вироблене з таких стебел, олію або макуху, виготовлену з насіння такої рослини, будь-яку його складову, в тому числі сіль, суміш або препарат виготовлений з таких зрілих стебел (крім смоли, видобутої з них), волокна, олії або макухи, або стерилізоване насіння такої рослини, яке не здатне проростати [5].

Тобто, певні сорти та частини рослини *Cannabis sativa* L., в тому числі її синтетичні версії та похідні, контролюються відповідно до Закону «Про підконтрольні речовини» як частина класу наркотиків «Марихуана» та включені до Списку I Переліку. Речовини Списку I Переліку характеризуються відсутністю загальноприйнятого медичного застосування в США та високим потенціалом для зловживання. З іншого боку, речовини Списку II, хоча також мають високий потенціал для зловживання, дозволені для медичного використання. Речовини зі Списків III-V мають визнане медичне застосування та менший потенціал для зловживання порівняно із попередніми списками.

Федеральне законодавство США не містить визначення поняття «дозволене медичне використання» у зв'язку з чим Управління боротьби з наркотиками (англ. Drug Enforcement Administration) було встановлено критерії для встановлення такого використання: відтворюваний склад, безпечність, підтверджена ефективність, експертне схвалення та загальнодоступні наукові докази щодо ефективності й безпеки [2].

До кінця 2018 року в законодавстві США також не було визначення для ненаркотичної коноплі, що містить низький відсоток ТГК (англ. Hemp), і не могла відноситися до поняття марихуана згідно з Законом «Про підконтрольні речовини», хоч і входила до Списку I Переліку. Такий вид коноплі в законодавстві Європейського Союзу та України відомий як «промислова конопля». 20 грудня 2018 року Президентом США було підписано Закон «Про вдосконалення сільського господарства» (англ. Agriculture Improvement Act of 2018) також відомий як «Фермерський закон» (англ. Farm Bill). Цим законом промислова конопля була визначена як рослина канабісу або будь-яку її складова,

включаючи екстракти та канабіноїди, з концентрацією ТГК не більше 0,3% [10]. Відповідно, цей нормативно-правовий акт легалізував виробництво конопель як сільськогосподарського товару, одночасно вилучивши їх зі списку контрольованих речовин.

Фермерський закон 2018 року відзначається багатьма позитивними аспектами, що вплинули на різні сфери економіки та суспільства в США. Впровадження закону вплинуло на збільшення видатків на 1,8 мільярда доларів упродовж фінансових років 2019–2023, такі фінансові інвестиції сприяли розвитку різних секторів, включаючи сільське господарство [11].

Легалізація промислового канабісу через прийняття нового законодавства сприяла розвитку цілісної індустрії канабісу. За підрахунками, лише у 2018 році у цьому секторі було створено понад 64 тисячі нових робочих місць, а в 2019 році ця цифра зросла до понад 200 тисяч. Значний ріст зайнятості свідчить про позитивний соціально-економічний вплив легалізації. Крім того, успішний розвиток промислового канабісу відобразився в збільшенні продажів продукції цього сектора, у 2018 році обсяг продажів дозволеного канабісу досяг 390 мільйонів доларів США [12], а у 2021 році – 712 мільйонів доларів США [13]. Цей розвиток свідчить не лише про збільшення популярності канабісу серед споживачів, але й про створення нових економічних можливостей внаслідок розвитку промислового виробництва канабісу.

Легалізація медичного канабісу на рівні штатів у Сполучених Штатах призводить до особливої ситуації через розділ між федеральним та законодавством штатів. Хоч на федеральному рівні Сполучені Штати класифікують канабіс як контрольовану речовину, проте станом на 24 квітня 2023 року 38 штатів, три території та округ Колумбія легалізували використання



канабісу в медичних цілях. Щобільше, станом на 8 листопада 2023 року 24 штати, дві території та округ Колумбія дозволили використання канабісу в рекреаційних цілях [14]. Федеральне законодавство в США має пріоритет перед законами штатів, проте закони штатів щодо у сфері регулювання наркотичних засобів переважають у випадку наявності «позитивного конфлікту» з Законом «Про підконтрольні речовини». Так, коли штати легалізують канабіс у медичних або рекреаційних цілях, вони зазвичай намагаються установити вказаний позитивний конфлікт, визначаючи рамки та обмеження, які відповідають федеральним законам. Ці закони штатів щодо канабісу можна трактувати як декриміналізацію певних аспектів діяльності, пов'язаної з канабісом, в межах кримінального законодавства штату [2].

Відповідно, це не означає, що штати існують поза впливом федерального законодавства, навпаки вони намагаються створити правові рамки, які взаємодіють з федеральним законом таким чином, щоб уникнути конфлікту. Отже, навіть якщо на рівні штатів існує легальна та регульована індустрія канабісу, фактична незаконність цього речовини на федеральному рівні залишається незмінною. Це породжує ряд правових та практичних проблем і підтримує актуальні дискусії про можливі зміни в законодавстві щодо легалізації канабісу на федеральному рівні.

Окрім того, навіть при забороні медичного на федеральному рівні, ринок канабісу та канабіноїдів для медичних цілей в США продовжує активно розвиватися, зокрема в штатах, де канабіс був легалізований. Загальні обсяги продажів у 2017 році становили 5,1 мільярда доларів США, з очікуваним збільшенням до 12,5 мільярдів доларів США до 2025 року. Крім того, сфера

вирощування та продажу канабісу створила понад двісті тисяч нових робочих місць, кількість яких з кожним роком зростає. Не менш важлива є динаміка ринку продажу олії КБД, що легалізована в усіх штатах, обсяг продажу якої у 2018 році склав 202 мільйонів доларів США, а до 2025 року очікується зріст до 2,1 мільярда доларів США [15, с. 52–53].

Варто зауважити, що попит на продукцію та лікарські засоби з медичного канабісу постійно зростає. Лише у 2020 році світовий ринок медичного канабісу оцінювався в 6,82 мільярда доларів США, а за прогнозами до 2030 року може досягти 53,88 мільярда доларів США. А успіх вже зазначеного лікарського засобу Epidiolex на ринку є підтвердженням перспективності препаратів на основі канабісу. У 2020 році продажі Епідіолексу зросли на понад 72%, а у 2022 році компанія GW Pharmaceuticals виручила 526 мільйонів доларів США від продажу своєї продукції, з яких 510 мільйонів доларів США припадає саме на продаж Епідіолексу. Крім того, компанії, що лідирують у дослідженні та розробці лікарських засобів на основі канабісу, активно купуються за мільярди доларів, відзначаючи стрімкий розвиток цього сектору [16, с. 178–179].

Варто зазначити, що правове регулювання канабісу в США визначається складністю та різноманітністю підходів. Так, в США існують різні рівні легалізації канабісу на рівні штатів, як для медичних, так і для рекреаційних цілей, в той час, як на федеральному рівні медичний канабіс залишається забороненим, що створює позитивний конфлікт між федеральним та законодавством штатів.

Незважаючи на невизначеність майбутнього федерального регулювання рекреаційного та медичного канабісу в США, спостерігається зростаючий суспільний інтерес та толерантність до вживання канабісу. Це

викликає дискусію щодо можливості легалізації канабісу на федеральному рівні для розширення доступності його застосування в медичних цілях, що в результаті може визначити майбутнє розвитку та реформування законодавства в цьому напрямку. Окрім того, зростання суспільного інтересу та потенційний позитивний економічний вплив, свідчать про те, що легалізація канабісу на федеральному рівні може стати реалізованим та актуальним питанням у майбутньому.

Порівнюючи системи правового регулювання та державного устрою в США та Україні, слід відзначити їх значні відмінності. Специфіка федеративної системи США, що передбачає велику автономію штатів у законодавчій діяльності, відмінна від централізованої системи в Україні. Такий контекст ускладнює пряме перенесення американського досвіду у сфері легалізації медичного канабісу на українські реалії.

Враховуючи це, орієнтуватися на модель регулювання обігу медичного канабісу, прямо ідентичну американській, не є доречним для України, особливо враховуючи, що модель США має свої недоліки, серед яких можна виділити відсутність єдиної державної політики щодо статусу канабісу. Проте, позитивний економічний та соціальний вплив легалізації медичного канабісу на США слід враховувати при формуванні власної стратегії в Україні. Так, фактична легалізація канабісу у США призвела до створення нових робочих місць, економічного зростання, а також забезпечення доступу пацієнтам до ефективних наркотичних лікарських засобів. Зокрема, у США спостерігається збільшення обсягів продажів продукції із медичним канабісом, що сприяє розвитку відповідного ринку та генерує значні прибутки для індустрії.

16 серпня 2024 року введено в дію довгоочікуваний закон України «Про внесення змін до деяких законів

України щодо державного регулювання обігу рослин роду коноплі (*Cannabis*) для використання в навчальних цілях, освітній, науковій та науково-технічній діяльності, виробництва наркотичних засобів, психотропних речовин та лікарських засобів з метою розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування» № 3528-IX від 21 грудня 2023 року (далі – Закон № 3528-IX), відповідно до якого передбачається виготовлення лікарських засобів з рослин роду коноплі в Україні з власної сировини, розширення доступу пацієнтів до зазначених лікарських засобів, а також підвищення гранично допустимого вмісту ТКГ у коноплях для промислових цілей з 0,08% до 0,3%. Окрім того, 25 травня 2024 року Кабінетом Міністрів України на виконання вимог Закону № 3528-IX було затверджено постанову «Про внесення змін до переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів», якою з 16.08.2024 внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 р. № 770 «Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» щодо наступних наркотичних засобів: канабіс, смола канабісу, екстракти й настойки канабісу зі Списку № 1, Таблиці I до Списку № 1, Таблиці II, а ТКГ зі Списку № 2, Таблиці I до Списку № 2, Таблиці II. Варто зазначити, що рослини роду коноплі залишаються в Таблиці I Переліку, що обмежує їх обіг. Відповідно, незважаючи на наявні недоліки, важливо відзначити, що цей закон виступає першим кроком у напрямку легалізації канабісу та розвитку використання коноплі в різних сферах. Саме тому, на цьому етапі Україні слід провести детальне дослідження досвіду країн, які вже успішно ввели в обіг канабіс. В перспективі це надасть Україні можливість врахувати найбільш ефективні світові практики, які сприяли позитивному розвитку галузі, а також допоможе уникнути можливих



---

---

негативних аспектів та, відповідно, реалізувати легалізацію канабісу з урахуванням конкретних умов та потреб України.

Пріоритетне вивчення передового досвіду країн, що вже пройшли шлях до легалізації канабісу, сприятиме не лише розширенню правового статусу коноплі в Україні, а й створить

фундамент для подальшого розвитку та вдосконалення нормативно-правового регулювання в цій галузі. Такий підхід відкриває нові можливості для удосконалення законодавства та легалізації використання канабісу в медичних цілях в Україні, сприяючи науковим дослідженням та розвитку медичного сектора країни.

### Список використаних джерел

1. Буковський Ю. Досвід США щодо організації діяльності підрозділів з протидії незаконному обігу наркотиків. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №. 1. С. 258-262 URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2023/61.pdf](http://lsej.org.ua/1_2023/61.pdf)
2. Alice Mead. Legal and Regulatory Issues Governing Cannabis and Cannabis-Derived Products in the United States. *Front Plant Sci*. 2019. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6590107/>
3. Survey of Marijuana Law in the United States: History of Marijuana Regulation in the United States. Alexander Cambell King Law Library URL: <https://libguides.law.uga.edu/c.php?g=522835&p=3575350>
4. Leary v. United States. *U.S. Supreme Court*. 1969 URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/395/6/>
5. United States Code, Title 21 URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2014-title21/html/USCODE-2014-title21-chap13-subchapI.htm>
6. Code of Federal Regulations Title 21 URL: <https://www.accessdata.fda.gov/scripts/cdrh/cfdocs/cfcr/CFRSearch.cfm?fr=1308.15>
7. Журавльова Л. Політика Сполучених Штатів Америки щодо протидії незаконному обігу наркотиків у діалозі США – Латинська Америка (1980-ті – 1990-ті рр.) *Zaporizhzhia Historical Review*. № 5(57). 2021. С. 208-218 URL: <https://istznu.org/index.php/journal/issue/view/51>
8. Покотило О. Щодо питання застосування лікарських препаратів на основі Cannabis Sativa L. у країнах Північної Америки та ЄС. *Сучасна фармація: історія, реалії та перспективи розвитку*: матеріали науково-практ. конф. з міжнар. участю, м. Харків, 20 верес. 2019 р. Харків, 2019, С. 263-265. URL: <https://dspace.nuph.edu.ua/handle/123456789/20328>
9. FDA and Cannabis: Research and Drug Approval Process. *U.S. Food & Drug Administration*. 2023 URL: <https://www.fda.gov/news-events/public-health-focus/fda-and-cannabis-research-and-drug-approval-process>
10. Agriculture Improvement Act of 2018. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2>
11. Agriculture Improvement Act of 2018: Highlights and Implications. *Economic Research Service U.S. Department of Agriculture*. 2022. URL: <https://www.ers.usda.gov/agriculture-improvement-act-of-2018-highlights-and-implications/>
12. Bob Woods. Newly legalized hemp industry set to create a jobs boom in the US. *CNBC work*. 2019. URL: <https://www.cnbc.com/2019/05/24/newly-legalized-hemp-industry-set-to-create-a-jobs-boom-in-the-us.html>
13. Herrick Fox. Hemp in the United States and Canada. *United Nations Conference on Trade and Development*. 2023. URL: [https://unctad.org/system/files/non-official-document/UNCTAD-Herrick\\_Fox-Hemp\\_in\\_USA\\_and\\_Canada.pdf](https://unctad.org/system/files/non-official-document/UNCTAD-Herrick_Fox-Hemp_in_USA_and_Canada.pdf)
14. State Medical Cannabis Laws. *National Conference of State Legislatures*. 2023. URL: <https://www.ncsl.org/health/state-medical-cannabis-laws>
15. Алекперова Н., Косяченко К., Усенко В. Огляд світового ринку канабісу та канабіноїдів для медичних цілей та перспективи його розвитку в Україні. *Сучасна*





*фармація: історія, реалії та перспективи розвитку*: матеріали науково-практ. конф. з міжнар. участю, м. Харків, 20 верес. 2019 р. Харків, 2019. С. 51–53. URL: <https://dspace.nuph.edu.ua/handle/123456789/20328>

16. Gabrielle Feliciani. Cannabis Drug Development and the Controlled Substances Act. *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*. Vol. 18. 2023. P. 153-183 URL: [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1225&context=djclpp\\_sidebar](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1225&context=djclpp_sidebar)

**Максименко В. В. Легалізація медичного канабісу в США: досвід та перспективи для України**

Ця стаття присвячена аналізу та дослідження державної політики Сполучених Штатів Америки в рамках правового регулювання та легалізації медичного канабісу.

Стаття підкреслює важливість удосконалення законодавства України для забезпечення доступності медичного канабісу в умовах війни, використовуючи міжнародний досвід. В основі дослідження використовується досвід Сполучених Штатів Америки, де канабіс легалізовано як для медичних, так і для рекреаційних цілей.

В основу дослідження було покладено аналіз нормативно-правової бази регулювання канабісу. Значна увага була приділена федеральному законодавству у зв'язку із забороненим статусом канабісу на федеральному рівні в Сполучених Штатах Америки. Оскільки правовий статус канабісу визначається саме на федеральному рівні, федеральне законодавство визначено як ключовий аспект дослідження. Тим самим, ключовим документом для аналізу став Закон «Про підконтрольні речовини», а також інші відповідні нормативні акти Сполучених Штатів Америки.

У статті також досліджено становлення нормативно-правової бази, що регулює обіг канабісу в Сполучених Штатах Америки, аналізуючи період від перших законодавчих актів до сучасного регулювання.

Детально проаналізовано ключові аспекти законодавства США, що стосуються медичного використання канабісу, зокрема, узгодження федеральних та нормативів штатів. Зазначається, що неоднозначність у регулюванні на рівні штатів являється проблемним питанням, однак індустрія канабісу продовжує успішно розвиватися.

Обґрунтовано ідею про необхідність дослідження американського досвіду для уникнення можливих негативних аспектів та врахування оптимальних рішень у впровадженні та вдосконаленні нормативної бази щодо обігу медичного канабісу в українській системі охорони здоров'я.

**Ключові слова:** медичний канабіс, регулювання, нормативно-правова база, Сполучені Штати Америки.

**Maksymenko V. Legalization of medical cannabis in the USA: experience and prospects for Ukraine**

This article is devoted to the analysis and research of the public policy of the United States of America in the sphere of legal regulation and legalization of medical cannabis.

The article highlights the importance of improving Ukraine's legislation to ensure the availability of medical cannabis in times of war, using the international experience. The study is based on the experience of the United States of America, where cannabis is legalized for both medical and recreational purposes.

Considerable attention was given to federal law because of the prohibited status of cannabis at the federal level in the United States of America. As the legal status of cannabis is determined at the federal level, federal legislation is defined as a key aspect of the research. Thus, the key document for the analysis was the Controlled Substances Act, as well as other relevant regulations of the United States of America.

The article also examines the development of the legal framework that regulates cannabis in the United States of America and analyzes the period from the first legislative acts to the current regulation.



---

---

The author also deeply analyzed the key aspects of the US legislation that related to the medical use of cannabis, especially the harmonization of federal and state regulations. It is noted that ambiguity in regulation at the state level is a problematic issue, but the cannabis industry continues to develop successfully.

The author substantiates the idea that it is necessary to study the American experience in order to avoid possible negative aspects and to take into account the most appropriate solutions in the implementation and improvement of the legal framework for the circulation of medical cannabis in the Ukrainian healthcare system.

**Key words:** medical cannabis, regulation, the legal framework, United States of America.

## ТЕОРІЯ, ІСТОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА



**Валерій Солдатенко,**

доктор історичних наук, професор,  
член-кореспондент

Національної академії наук України,  
головний науковий співробітник

Інституту політичних і етнонаціональних досліджень  
імені І. Ф. Кураса Національної академії наук України

ORCID: 0000-0003-2435-1123

DOI 10.32782/2306-9082/2024-55-6

УДК 94:323.1](477)"1917/1920"

### АЛЬТЕРНАТИВИ СУСПІЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ ВОСЕНИ 1918 Р. Й РЕАЛЬНА ПРАКТИКА ПОЛІТИЧНО-ДЕРЖАВНОГО ПРОТИБОРСТВА (ЧАСТИНА ПЕРША. ОСНОВНІ КОНТУРИ ГОЛОВНИХ ПЕРЕДБАЧУВАНИХ АЛЬТЕРНАТИВ)

Період кінця 1918 р. – початку 1919 р. займає особливе місце в історії України революційної доби. Суспільні антагонізми, сягаючи апогейних значень, обіцяли недалекі й неминучі потрясіння. Однак тогочасні політичні табори по-різному вбачали ближчий і перспективний етапи поступу України, пропонували відповідні своїм уявленням і розрахункам варіанти стратегії й тактики дій і перетворень, моделей державотворення. Підхід до реконструкції важливої, дуже непростой і суперечливої сторінки історії ні в радянській, ні в зарубіжній, в тому числі емігрантській і діаспорній, а також сучасній вітчизняній історіографії не здійснювався і не

здійснюється через призму наявних тоді альтернатив. А саме через їхнє зіткнення, непримиренне, принципове й жорстоке протиборство прокладався шлях у майбутнє нації, народу, країни. Відтак, вдаючись до альтернативного чинника, як об'єктивного і ключового (водночас це і конструктивний метод історичних досліджень), назрілим і продуктивним видається спроба комплексного аналізу важливих подій і фактів переламного моменту.

Революційна доба 1917–1920 рр. належить до кола об'єктів, які чи не найактивніше вивчаються у незалежній Україні. Сотні й тисячі публікацій, книг, статей, дисертацій нагромадили величезний обсяг доволі реалістичних



---

---

знань, передусім, з історії Української революції [1, 2], знаходять відбиття і узагальнення в підсумкових працях [3]. Природно, певне місце в них відводиться і означеним у заголовку подіям. Однак більше як столітній досвід наукового освоєння сутності революції незмінно доводить невичерпність пізнання, потребу нових і нових звернень до її відтворення на інших, вищих рівнях. Свідчення тому – і низка найновітніших видань, у яких, між тим, як і раніше, зустрічаються і певні неспівпадіння, а то й очевидні суперечливості в оцінках, тлумаченнях одних і тих же фактів, документів, інтерпретації сюжетів [4, 5, 6, 7, 8, 9]. Тому у висвітленні обраної проблеми видається доцільним звернення до історіографічного дискурсу.

На осінь 1918 р. дедалі яснішим ставало, що Перша світова війна добігає завершення. Центральні європейські держави потрапляли все в більшу кризу, виявлялися просто не в змозі скільки-небудь ефективно продовжувати військові дії. Антанта, що розкололася, планувала повернути зброю проти вчорашнього союзника – Росії, де вирувала революція, загрожуючи перекинутись і на західний світ. Так прагнення миру ставало домінуючим. Однак вихід з війни не міг бути для всіх однаковим. Англія і Франція дедалі посувалися до переможного фіналу. А Німеччина і Австро-Угорщина все більше опинялися в програтних позиціях.

Перебуваючи під австро-німецькою військовою окупацією, Українська Держава також жадала миру. Проте визначеності у прийдешньому практично не існувало. Найвірогідніше окупанти мали залишити Україну Цього дедалі настійніше вимагали війська, особливо їхній рядовий склад. Хліб, інші ресурси, за якими вони прийшли в чужу країну, у буквальному розумінні дедалі більше забарвлювалися кров'ю. Командування розуміло, що з затримкою перебування в Україні

нестримно наростало революціонізування солдатського середовища. Іншого варіанту, як невідкладна повна евакуація півмільйонного контингенту на батьківщину, не вбачалося.

Гетьманський режим за такого розвитку подій (а його ймовірність була дуже високою) ніяк не міг почуватися впевнено, перебувати у безпеці. Й вінні в тому були, передусім, окупаційні власті. Вони надійно блокували спроби фахового військового, бойового генерала П. Скоропадського, його оточення створити боєздатну регулярну українську армію. Практично все залишалося на бюрократично-проектному рівні. А військову загрозу можна було чекати з будь-якого боку, а то й з усіх боків разом: і від Радянської Росії, і від білокозачого Дону, і від Польщі, і від Антанти. В Україні не було жодної сусідньої держави, яка б не зазіхала на її землі, багатства.

Правда, жевріла непевна надія, що якось можна буде знайти порозуміння з керівництвом Білого руху, становленню якого гетьманат дієво сприяв, та ще, можливо, з командуванням Антанти – П. Скоропадський свого часу присягав на вірність російському самодержцю і віддано воював разом з союзниками проти німців і австрійців. Складніше було з відроджуваною Польщею, але можна було розраховувати, що плани її владоможців не у всьому співпадуть з політикою могутніших сусідів і ті хоча б у чомусь підтримають український істеблішмент [10, с. 261–300].

Доволі туманно виглядали перспективи стосунків з Радянською Росією. Те, що вона була безсумнівним і непримиреним ворогом гетьманату, не потребувало доказів. Однак соціалістичний північний сусід у військовому відношенні залишався поки-що слабким, лежав у розрусі й роздирався внутрішніми суперечностями. Підписав же він вимушено принизливий, грабіжницький Брестський мир.

Тепер роль німців і австрійців могли перейняти британці й французи.

Та чи не найгірше було зі своїми – з українцями, передусім, із власним селянством. Воно в своїй більшості не сприйняло гетьманат, реставрацію поміщицького землеволодіння і силового, терористичного владарювання. Канізьке, Звенигородсько-Таращанське, Ніжинське та інші повстання були зовсім не окремими, локальними стихійними вибухами, а найбільш яскравими, рельєфними, потужними проявами тотальної селянської війни, справжньої «української Вандеї».

Кадровий військовий і вже доволі досвідчений політик – керівник Української Держави навчився добре орієнтуватися в оцінці, розстановці сил, аналізі подій, передбаченні масових збурень і розумів, що тут може бути найслабша ланка гетьманської влади. Однак і інших засобів протидії неминучій могутній стихії він не знав. Тому спробував «зіграти на випередження». Ще до кульмінації революційних подій на фронті, в Німеччині, Австро-Угорщині П. Скоропадський зробив спробу перехопити ініціативу, погрожуючи найрішучішими карами супротивникам режиму – «державним зрадникам» і «розбійникам».

Уже 21 жовтня 1918 р. наказом гетьмана було запроваджено надзвичайний стан на Харківщині. 6 листопада з'явився такий же наказ щодо Волині, 7 листопада – Одеси. А на Катеринославщині, Херсонщині, Поділлі й Таврії того дня оголошувався воєнний стан. За день до революції в Німеччині той же жорсткий превентивний захід було оголошено і на Чернігівщині, Київщині та Полтавщині [11, с. 59–60, 65–68].

Завершивши перетворення всієї України на суцільний воєнний табір, П. Скоропадський 10 листопада звернувся з грамотою до всіх громадян-українців, закликаючи зберігати спокій. В документі містилася і погано замаскована погроза: «В Мене є досить

сили, – заявляв авторитарний правитель, – щоб не допустити жодного руху проти державного ладу, але Я й не думаю про ці засоби, запевнений в тому, що Мій поклик почують усі громадяне, ведені любов'ю до рідного краю та добрим розумом» [11, с. 67]. Часто подібна риторика небезпідставно розцінюється, як вияв безпорадності, слабкості влади.

Надії й розрахунки П. Скоропадського, його оточення мали зустрітися з іншими викликами моменту й перевіритися в горнілі ближчих карколомних подій.

По інший бік політичних «барикад» опинилися не лише селяни, їхня більшість, а й переважаючі маси робітництва, середніх верств міського населення, чисельного складу національних партій. Останнім знадобився певний час, щоб, оговтавшись, від державного перевороту і безплідної демагогії офіційно опозиційного Українського національно-державного союзу (УНДС), зрозуміти – необхідні радикальні зміни в країні, а саме – знищення терористичного гетьманського режиму, повернення на шлях революційного дійства.

Наскільки перший – «центрально-нарадівський» етап Української національно-демократичної революції був щонайтісніше пов'язаний з ім'ям М. Грушевського, настільки ж другий – «директоріанський» етап виявився залежним від позицій, ініціатив, дій В. Винниченка. Заарештованого у липні служакками «державної варти» талановитого, популярного письменника, що, як щиро гадав, назавжди попрощався з «брудною справою» – політикою, доправили до П. Скоропадського. Гетьман запропонував першому очільнику національного уряду, автору історичних Універсалів Центральної Ради повернутися до державних справ і стати на чолі Ради міністрів Української Держави [12, с. 103].

Без всяких роздумів В. Винниченко пропозицію з презирством





---

---

відхилив. Невільно опинившись знову в Києві, в центрі українського життя, він уже не мав сил відірватись від нього. Як авторитетного політика, його ввели до складу Українського національно-державного союзу, що об'єднав, передусім, партії колишньої Центральної Ради і новоутворені організації, опозиційні до гетьманату. Тих, хто допускав примиренське ставлення до режиму, поступово «витіснили» і трансформували УНДС в УНС – Український Національний Союз. На голову останнього 18 вересня 1918 року і було обрано В. Винниченка – натхненника і щирого провідника політики єдиного національного фронту.

Лідер УСДРП В. Винниченко висловлював в даному випадку погляди і настрої досить широких кіл української демократії, а відтак знову висунувся в авангард суспільних процесів. То був момент крайнього загострення суперечностей в українській нації. Невщухаюча війна селянства з гетьманатом, страйковий рух робітників, опозиційні настрої інтелігенції досягали такої критичної точки, що вибух був просто невідворотним. Потрібна була організуюча сила, яка б спрямувала масове невдоволення в єдине русло, скерувала визвольну енергію ефективним шляхом. У повітрі носилася ідея повстання. Чітко зорієнтувавшись на необхідності його підготовки, голова УНС «для конспірації брав активну участь у переговорах з німцями й гетьманом у справі сформування «національно-демократичного» кабінету», зустрічався з німецьким послом, представниками військового командування.

Втаємничення підготовки повстання було єдиною можливою за тих обставин тактикою. Небажання ж бути елементарно ошуканими гетьманцями в ході переговорів про склад уряду і дистанціювання від кабінету, який залишався антиукраїнським

і нестримно котився до розпуску, також можна зрозуміти, якщо підходити до проблеми не однобічно.

Якщо ж вести мову про більш фундаментальні речі – принципові орієнтації на державницькі моделі (народопророчко-республіканські, самостійницькі чи авторитарно-монархічні, «маріократичні»), то позиція В. Винниченка виглядає як єдино виправдана, послідовна, найбільшою мірою відповідною національному інтересу.

Серед більш-менш реальних існувала ще одна, латентна альтернатива розвитку суспільних процесів в Україні. Вона була уособлена, передусім, більшовиками України, які до певного часу масштабно, активно виявляли себе не могли.

Згідно Брестського мирного договору, підписаного РСФРР з Центральними державами, організаціям РКП(б) заборонялась легальна діяльність в Україні. Більшість їхніх членів евакуювалась до Радянської Росії, невелика частина перейшла на нелегальне становище.

Радикально налаштований сегмент більшовиків України (їх найактивніші представники – Г. Пятаков, Є. Бош, В. Затонський, В. Шахрай, А. Бубнов, Ю. Коцюбинський, М. Крапив'янський, Г. Лапчинський), найменованих «лівими» (серед них були і противники Брестського миру – «ліві комуністи», як Г. Пятаков і А. Бубнов) поривалися ще влітку 1918 р. очолити повсюдні виступи селян проти окупаційно-гетьманського режиму. Вже на партійній нараді в Таганрозі (19–20 квітня 1918 р.) було вирішено створити самостійну, окрему від РКП(б) Комуністичну партію України [13, с. 627–630]. Однак інше крило – Е. Квірінг, Я. Яковлев (Епштейн), Ф. Сергеев (Артем), В. Аверін, В. Межлаук – «праві» – підтримали позицію В. Леніна, який категорично заперечував доцільність відділення більшовиків України.

З допомогою «центру» (його уособлював М. Скрипник) на установчому з'їзді в Москві (5–12 липня 1918 р.) зрештою було створено Компартію (більшовиків) України на правах обласної організації РКП(б).

Переоцінивши готовність внутрішніх сил до загальнонаціонального повстання, «ліві» в ЦК КП(б)У і у Всеукраїнському Центральному військово-революційному комітеті ініціювали на початку серпня 1918 р. повстання, центром якого стала Ніжинщина. Передбачалося, що виступ набере всеукраїнського масштабу. Хоча повстансько-партизанський рух швидко охопив Чернігівщину і Полтавщину, австро-німецькі окупанти з допомогою значно переважаючих частин регулярної армії змогли приборкати повсталих. «Праві» змогли усунути від керівництва КП(б)У «лівих» на чолі з Г. Пятаковим, засудивши на II партійному з'їзді (17–22 жовтня, Москва) здійснений курс. Їх активно наставляли присутні на форумі представники ЦК РКП(б) Л. Каменєв, К. Радек, Х. Раковський, висунувши гасло «Шлях на Київ лежить через Ростов». Тобто, слід було не форсувати вторгнення в Україну, а наявний потенціал, в тому числі нечисленні українські повстанські частини кинути на визволення російських центрів. Намагався стримувати поривання «лівих» і В. Ленін. В день завершення з'їзду його делегати були запрошені на об'єднане

засідання ВЦВК, Московської Ради, фабрично-заводських комітетів і професійних спілок. Виступаючи перед ними, вождь РСФФР «м'яко» застерігав: «...Якщо українська перемога робітників і селян піде поряд зі зміцненням влади в Росії і з її успіхами, тоді соціалістична пролетарська Україна не тільки переможе, але і буде непереможна! ...Свідомі українські комуністи говорять собі: ми повинні бути обережні: можливо завтра від нас вимагатиметься напруження всіх сил і вимагатиметься поставити все на карту заради боротьби проти імперіалізму і німецьких військ. Може бути, буде так завтра, але не сьогодні...» [14, с. 109].

Все відзначене об'єктивно гальмувало підготовку більшовицьких сил до участі в боротьбі за здійснення власних планів (вони не відійшли в минуле і не знімалися з порядку денного) відновлення в Україні радянської влади. Справді, стартові можливості КП(б)У, її прибічників практично до кінця листопада 1918 р. виглядали не надто переконливо і перспективно.

Разом контури альтернатив, що проступали в уявленнях керівників різних суспільних потоків, не давали підстав для того, щоб гарантовано вважати переважаючими шанси котроїсь зі сторін. Все мало вирішитися практикою реалізації пропонованих теоретико-політичних і державницьких платформ.

#### Список використаних джерел

1. Солдатенко В. Ф. Українська революція, Історичний нарис. Київ: Либідь, 1999. 976 с.
2. Нариси історії Української революції. У двох книгах. Київ: Наукова думка. Кн. 1. 2011. 390 с.; Кн. 2. 2012. 464 с.
3. Солдатенко В. Ф. Україна в революційну добу: Історичні есе-хроніки: У 4-х т.: Т. I. Рік 1917. Харків: Прапор, 2008. 560 с.; Т. II. Рік 1918. Київ: Світогляд, 2009. 411 с.; Т. III. Рік 1919. Київ: Світогляд, 2010. 453 с.; Т. IV. Рік 1920. Київ: Світогляд, 2010. 442 с.
4. Верстюк В. Ф. Від «Великої Октябрської соціалістической революції і громадянської війни на Україні (1917-1920)» до «Нарисів історії Української революції» й далі: трансформація дослідницької парадигми // Український історичний журнал. 2017. № 3. С. 8-23.
5. Якубова Л. Д. Формування української державності у XX ст. // Україна як цивілізаційний суб'єкт історії та сучасності: національна доповідь. Інститут історії України НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2020. С. 128-149.



---

---

6. Пиріг Р., Скальський В., Якубова Л., Єфіменко Г., Кульчицький С. Україна у вирі революції 1917-1921 рр. // Україна й українці в постімперську добу (1917-1939). Київ: Академперіодика, 2021. С. 11-246.

7. Кульчицький С. Державотворча спадщина Української Народної Республіки // Українське століття (1921-2021). Витоки, уроки, перспективи державотворення. Нариси. Київ: ТОВ «Видавництво «Кліо», 2021. С. 10-57.

8. Солдатенко В. Ф. Україна: революційна доба й наступні десятиліття: історико-історіографічні есе. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2021. С. 6-307.

9. Верстюк В. Ф. Проблема стійкості національно-державних проєктів доби Української революції 1917-1921 рр. // Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. С. 122-142.

10. Головченко В. І., Солдатенко В. Ф. Українське питання в роки Першої світової війни. Київ: Парламентське видавництво, 2009. 448 с.

11. Українська Держава (квітень-грудень 1918 року). Документи і матеріали. У двох томах, трьох частинах. Т. 2. Київ: Темпора, 2015. 412 с.

12. Солдатенко В. Ф. Три Голгофи: політична доля Володимира Винниченка. Київ: Світогляд, 2005. 349 с.

13. Большевистские организации Украины: организационно-партийная деятельность (февраль 1917 – июль 1918). Сборник документов и материалов. Киев: Политиздат Украины, 1990. 801 с.

14. Ленін В. І. Доповідь на об'єднаному засіданні ВЦВК, Московської Ради, фабрично-заводських комітетів і професійних спілок 22 жовтня 1918 р. // Ленін В. І. Повне зібрання творів. Т. 37. Київ: Політвидав, 1972. С. 107-109.

### **Солдатенко В. Ф. Альтернативи суспільних процесів в Україні восени 1918 р. й реальна практика політично-державного протиборства (частина перша. Основні контури головних передбачуваних альтернатив)**

В сюжеті означені три можливі найважливіші політико-державні альтернативи, які планували реалізувати різні табори, що вступали в протидію один проти одного в кінці 1918 р.: 1) спроба зберегти гетьманську модель державності, уособлювану П. Скоропадським і його оточенням; 2) здійснити антигетьманський переворот, відновити Українську Народну Республіку на основі трудових Рад, домінуюче становище в якій належало б трудящим верствам народу і від влади були відсторонені цензові елементи; 3) наміри відродити в Україні владу Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів.

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

### **Soldatenko V. Alternatives to social processes in Ukraine in the autumn of 1918 and the real practice of political-state confrontation (part One. The main outlines of the main possible alternatives)**

The plot outlines three possible major political and state alternatives that were planned to be implemented by different camps that opposed each other at the end of 1918 1) an attempt to preserve the Hetman's model of statehood, personified by P. Skoropadskyi and his entourage; 2) to carry out an anti-Hetman's coup, to restore the Ukrainian People's Republic on the basis of the Labour Councils, in which the dominant position would belong to the working classes and the censorious elements would be removed from power; 3) the intention to revive the power of the Councils of Workers', Soldiers' and Peasants' Deputies in Ukraine.

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

Науково-практичний юридичний журнал

# Публічне право

## 3 (55) / 2024

Редактор – *Петренко В. С.*  
Комп'ютерна верстка – *Михальченко М. С.*

Підписано до друку 17.10.2024 р. Формат 70x108/16. Папір офсетний.  
Гарнітура Petersburg. Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 6,97.  
Наклад 500 прим. Зам. № 1124/756.

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