

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВІАДРИНА  
У ФРАНКФУРТІ-НА-ОДЕРІ  
ДОНЕЦЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ МВС УКРАЇНИ  
ДОНЕЦЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ НАУКОВИЙ ЦЕНТР  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАД:  
ДОСВІД УКРАЇНИ ТА КРАЇН  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*Колективна монографія*

2021

**Рекомендовано до друку Вченою радою  
Донецького юридичного інституту МВС України  
(протокол № 10 від 31 березня 2021 р.)**

**Редакційна колегія:**

**Джулія вон Блюментал** – доктор юридичних наук, професор, президент Європейського університету Віадрина у Франкфурті-на-Одері;

**Інес Хертел** – доктор юридичних наук, професор кафедри публічного права, адміністративного, європейського, екологічного, сільськогосподарського та господарського права Європейського університету Віадрина у Франкфурті-на-Одері;

**Герхард Вульф** – доктор юридичних наук, професор кафедри кримінального права, кримінально-процесуального права та правової інформатики Європейського університету Віадрина у Франкфурті-на-Одері;

**Сергій Вітвіцький** – доктор юридичних наук, професор, ректор Донецького юридичного інституту МВС України;

**Єгор Назимко** – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, перший проректор Донецького юридичного інституту МВС України;

**Андрій Захарченко** – доктор юридичних наук, доцент, завідувач науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад Донецького юридичного інституту МВС України.

**Антоніна Бобкова** – доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Національної академії правових наук України, керівник Донецького регіонального наукового центру Національної академії правових наук України, головний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад Донецького юридичного інституту МВС України.

П68

Правове забезпечення публічної безпеки громад: досвід України та країн Європейського Союзу: колективна монографія / За заг. ред. А.Г. Бобкової, А.М. Захарченка. – Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2021. – 174 с.

ISBN 978-9934-26-037-7

У монографії представлено дослідження актуальних питань правового забезпечення публічної безпеки громад в Україні та проаналізовано відповідний досвід деяких країн-членів Європейського Союзу. Досліджено загальні засади забезпечення публічної безпеки громад, серед яких, суб'єктивний склад таких відносин, окремі умови та заходи забезпечення такої безпеки. Розглянуто питання кримінально-правового та кримінологічного забезпечення публічної безпеки громад. Обґрунтовано пропозиції з удосконалення законодавства і правозастосовної практики, спрямовані на підвищення рівня публічної безпеки громад, збільшення ефективності діяльності правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування та інших органів, задіяних у забезпеченні такої безпеки.

Монографія розрахована на наукових та науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти і наукових установ юридичного профілю, працівників правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування та всіх, кому цікава досліджувана проблематика.

The monograph presents the research on legal support for public safety of local communities in Ukraine and analyzes the relevant experience of some countries of the European Union. The general principles of ensuring the public safety of local communities, including the subject of such relations, individual conditions and measures for achieving that kind of security, have been studied. The issues of criminal law and criminological support of public safety of local communities have been considered. There have been substantiated proposals for improving legislation and law enforcement practice focused on increasing the level of public safety of local communities and raising efficiency of the activities of law enforcement agencies, local authorities etc.

The monograph is addressed to the scientific community and academic staff of law schools, law enforcement officers, government authorities, and everyone interested in this field of research.

УДК 342.951:352.9(477+061.1ЄС)

© Європейський університет Віадрина у Франкфурті-на-Одері, 2021

© Донецький юридичний інститут МВС України, 2021

© Донецький регіональний науковий центр НАПН України, 2021

© Колектив авторів, 2021

ISBN 978-9934-26-037-7

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА.....</b>	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАД .....</b>	<b>6</b>
1.1. Громади як новітні суб'єкти громадянського суспільства в Україні .....	6
1.2. Економічна безпека регіонів держави як умова забезпечення публічної безпеки громад .....	25
1.3. Участь органів місцевого самоврядування в забезпеченні публічної безпеки громад .....	42
1.4. Особливі правила користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі як захід забезпечення публічної безпеки та порядку.....	68
<b>РОЗДІЛ 2. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ТА КРИМІНОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАД.....</b>	<b>85</b>
2.1. Формування кримінологічної політики в умовах поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19.....	85
2.2. Забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури.....	99
2.3. Запобігання формуванню ювенальної віктимності .....	114
2.4. Забезпечення виконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або проходження програми для кривдників .....	130
2.5. Запобігання хуліганським діям: генеза розвитку законодавства .....	147
2.6. Затримання особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення .....	155
<b>АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ .....</b>	<b>172</b>

## ПЕРЕДМОВА

Для підвищення якості життя кожного громадянина важливим є створення та підтримання безпечного середовища, за якого мешканці населених пунктів відчують себе захищеними від протиправних посягань, природно-техногенних та інших загроз, можуть безперешкодно реалізовувати свої права та законні інтереси. Вирішення цього завдання значною мірою залежить від наявності належної правової основи відносин, що виникають у зв'язку із забезпеченням публічної безпеки громад.

В Україні термін «публічна безпека», який введено Законом України «Про Національну поліцію», належить до дискусійних, попри наявність багатьох наукових праць, присвячених дослідженню цього явища. Визначення цього терміна пов'язують як із діяльністю поліції, бо, відповідно до зазначеного Закону, одним із завдань поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, так і з діяльністю інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства тощо. Зокрема, під публічною (громадською) безпекою розуміється певний стан суспільних відносин, що характеризується непорушністю правопорядку, функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших установ, які виконують публічні функції, непорушністю суб'єктивних прав і майнових благ окремих осіб (життя, здоров'я, свобода, гідність, майно тощо)<sup>1</sup>, захищеністю людини і громадянина, суспільства і держави від негативного впливу факторів, що виникають у результаті явищ природного, техногенного, біологічного характеру, недопущенням та припиненням протиправних посягань, мінімізацією їх негативних наслідків<sup>2</sup>.

Досягнення такого стану суспільних відносин є важливим для територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, оскільки сьогодні, попри низку заходів, що вживаються державою та органами місцевого самоврядування для забезпечення публічної безпеки громад, рівень такої безпеки залишається проблемним. Причини цього криються як у нормативно-

---

<sup>1</sup> Мельник Р.С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві. *Право і безпека*. 2009. № 2. С. 26–27.

<sup>2</sup> Панова О.О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2019. С. 28.

правовій площині, бо акти законодавства, що стосуються різних складових частин публічної безпеки громад, не позбавлені прогалин, протиріч та інших вад, так і у правозастосовчій діяльності різних суб'єктів, до повноважень яких віднесено забезпечення публічної безпеки і порядку загалом.

Отже, з урахуванням наявних економічних, соціальних та інших викликів сьогодення нині існує потреба в удосконаленні різних аспектів правового забезпечення публічної безпеки громад. При цьому з огляду на вибір Україною стратегічного курсу на європейську інтеграцію великого значення набуває дослідження та використання відповідного досвіду країн Європейського Союзу, які досягли успіху у вирішенні безпекових питань життєдіяльності громад.

В цьому монографічному виданні у першому розділі представлено результати дослідження загальних аспектів забезпечення публічної безпеки, серед яких слід назвати суб'єктний склад таких відносин, окремі умови та заходи забезпечення такої безпеки. Другий розділ монографії присвячено актуальним аспектам кримінально-правового та кримінологічного забезпечення публічної безпеки громад.

У межах виконаного дослідження обґрунтовано низку пропозицій з удосконалення чинного законодавства і правозастосовної практики, практична реалізація яких може сприяти покращенню стану публічної безпеки громад, підвищенню ефективності діяльності правоохоронних та інших органів, задіяних у забезпеченні такої безпеки.

# РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАД

## 1.1. Громади як новітні суб'єкти громадянського суспільства в Україні

Під час дослідження статусу громад і забезпечення їх безпеки важливо вдаватися до аналізу різноманітних аспектів досвіду іноземних держав, насамперед Республіки Польщі, у питанні забезпечення організації і безпеки всередині громад, котрі мають виразну сукупність спільних рис із громадами в Україні. З огляду на відносну новизну реформи децентралізації і досі її не цілком завершений характер, громади в Україні набувають дедалі більшого значення, а їх роль гіпотетично може бути застосована як на підсилення, так і на ослаблення системи інститутів влади загалом і забезпечення публічної безпеки громад зокрема. Саме питання суб'єктності громад як одиниць у системі неурядових асоціацій є питанням для широкого кола досліджень, а визначений у цьому дослідженні аспект становить дифузну межу політичної та юридичної науки, яку тут можна коротко означити як пошук відповіді між *de jure* та *de facto*.

Одночасна боротьба за політичну владу, яка з небувалою інтенсивністю розгортається на низовому рівні, формує небувалі попередньо умови, коли слово таких утворень лунатиме чітко і вимогливо до центральних органів влади, але при цьому лишається відкритою дискусія про характер діалогу за умов, що політичні проекти партійного типу продовжать між собою жорстку конкуренцію. При цьому є потреба у пропозиціях щодо низки юридично чітких критеріїв та умов, які сприятимуть посиленню конструктивної ролі цих новітніх суб'єктів у питаннях соціального, культурного та деяких інших вимірів, однак мінімізують потенційний деструктивний вплив, не допускаючи його цілковитої нівеляції, що б лише знизило ступінь участі громадян у дотичних до них справах. Можна сказати, що дослідження цієї проблематики потребує більше міждисциплінарних підходів, позаяк претензія на системність лише з позиції юриспруденції або політичної науки не є об'єктивно виправданою. Натомість представлена спроба претендує на інтегративну роль у розвитку цієї теми, коли всі ключові елементи будуть означені у ході цього дослідження.

Це дослідження присвячується цілком новітній для України темі: громади як повноцінні суб'єкти громадянського суспільства, водночас

здійснюється спроба розгляду супутньої практики забезпечення порядку та безпеки в них за допомогою центральних органів влади та наявних самостійних сил на місцях. Головна ідея полягає в тому, що це не має порушувати чи обмежувати прав всередині, тобто органи влади не повинні вдаватися до перетинання окреслених меж допомоги і діяти без надмірного втручання у локальні справи. Особливої гостроти проблема набуває у час коронавірусної пандемії і систематичного посилення директивного впливу центральних органів влади, однак навіть без очевидної конфронтації стає зрозумілим масштаб означеного виклику. Можна перелічити цілий корпус суперечностей, що виникали і продовжують траплятися у питаннях компетентності рівнів влади, ролі активних громадян у рішеннях національних урядів тощо, що спонукає дивитися на цей зріз із позиції превенції майбутніх зіткнень і непорозумінь структурного й індивідуального характерів. При цьому основна увага приділяється більше осмисленню описаного явища із залученням багатоджерельного матеріалу держав-сусідів, їх прикладних зафіксованих результатів функціонування подібних утворень та формулюванням самостійних рекомендацій, котрі можуть бути застосовані безпосередньо на місцях. Практичне врахування хоча б частини таких рекомендацій позитивно вплине на загальний стан політичної системи держави.

Межа політики та юриспруденції тут простежується не лише в особливих ситуаціях, але й у певних темпоральних проміжках: регулярно трапляється набір випадковостей (як правило, йдеться про електоральні цикли). З одного боку, посилення впливу самоврядних громад можна сприйняти як цілковито позитивне явище, адже до уваги все більше братимуться місцеві інтереси у здійсненні політики, вплив на її вироблення, можливості коригувати цілі тощо. Всі питання – від фінансування висадження зелених насаджень до здавання в оренду земельних угідь – належатимуть до прерогативи тих людей, які безпосередньо стосуються цих питань. З іншого боку, стає очевидною небезпека використання повноважень громад у своїх цілях різноманітними групами і політичними проектами, котрі могли б додатково лобювати позиції певних фінансово-промислових груп на місцях, що формує амбівалентний образ наявного стану речей. Основна частина дослідження присвячується саме зазначеним вище аспектам, додатково аналізу іноземного досвіду для практики в українських умовах. Основний акцент робиться на Республіку Польщу як стратегічного партнера України і державу, яка мала схожий шлях політичного повернення із сходу до заходу; реформування у складних економічних умовах, подібності об'єктивних вимірвальних рис тощо.

Не буде хибним сказати про можливе обмеження політичних повноважень органів місцевого самоврядування з паралельним наданням натомість більших можливостей і важелів впливу, що стосуються питань соціального життя, культури та загальної організації на місцевому рівні. Це могло б стати одним із способів вирішення проблеми партійної сегментації на місцях, що насправді обіцяє не вилитися в об'єктивну користь для територіальних громад.

Важливо, що у разі виникнення конфліктних ситуацій перш за все постраждають територіальні громади, наново буде поставлено питання безпеки в об'єднаних територіальних громадах, що теж має множинність вимірів. Конструктивним виглядає твердження про юридичне розмежування галузей відповідальності, аби перетинання інтересів між рівнями не ставалося завжди. Перш за все йдеться про чітку і деталізовану регламентацію повноважень усіх суб'єктів політики. Якщо над певним завданням повинні працювати декілька структур, то ще слід передбачити обов'язковий координуючий колегіальний орган та його пріоритетні повноваження у такому разі, аби уникнути боротьби за оновлене визначення політичних ролей. У разі ж скасування рішення чи оскарження має бути застосована регламентована процедура із залученням інших колегіальних органів з передбачуваним кворумом. При цьому ідея більшого представництва автоматично підсилить легітимність рішень і редукує можливі негативні наслідки від суперечок, що мають вірогідність виникнути.

Спроба прогнозування ролі громад як новітніх суб'єктів у системі вільних асоціацій загалом означається у спектрі динаміки суспільних процесів, оскільки навіть початкового статистичного матеріалу обмаль. Більш-менш точне моделювання здійснюється на підставі аналізу процесів наших сусідніх країн, із якими збігаються хоч універсальні характеристики, а з деякими – і стартові умови. Важливо спиратися на доступний емпіричний матеріал тих країн, які вже пережили подібні етапи і можуть надати рекомендації щодо здійснення внутрішньої політики, якщо слідувати саме окресленому ними шляху. Безумовно перевагою тут слід вважати «керованість» процесу і бачення полірівневих цілей, на відміну від суто теоретичних настановлень, що можуть як виправдати себе, так і дискредитувати.

Отже, проблема суб'єктності громади як суб'єкта (політичного актора) громадянського суспільства у контексті забезпечення безпеки всередині таких утворень і збереження їх самостійної місцевої природи потребує дослідження. Для цього потрібно осмислити феномен суб'єктності громад у системі недержавних інститутів як нове поле для діяльності; проаналізувати досвід держав-членів ЄС у практиці децентралізації та зробити акцент на адміністративно-територіальній

системі Республіки Польща; надати власні рекомендації та зауваження щодо ефективності збереження успіхів реформи в Україні та подальшого розширення переваг децентралізації із захистом незалежності таких місцевих об'єднань.

Спершу треба зупинитись на темі об'єднаних територіальних громад як суб'єктів з оновленою політичною вагою, а саме вивчити перспективи задоволення інтересів її жителів (зокрема, безпекових) разом із превенцією деструктивної гіперболізації повноважень.

Об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) почали з'являтися в Україні вже не один і не два роки тому. Реформа децентралізації та підписаний тодішнім Президентом України Петром Порошенком Закон<sup>1</sup> ознаменували собою новий етап в історії України, оскільки було оголошено нову реальність: час корупційних схем та владних зловживань відходить у минуле, а жити не в обласному центрі також може бути приємно, безпечно і вигідно. Наскільки це відповідає дійсності, сказати інколи складно, що викликано низкою факторів: від територіальних особливостей розташування цих громад до конфігурації об'єднання (наскільки досягається паритет у розвитку). Можна констатувати, що завершальне юридичне оформлення ОТГ відбулося зовсім нещодавно, тому говорити про загальну картину змін у населення зараз однозначно неможливо.

Зазначена ідея децентралізації не зводиться лише до вимог ЄС, але також має виразного національного ідеолога, котрий описав важливість існування подібного формату взаємодії громад за 150 років до ухвалення відповідної законодавчої ініціативи та початку її імплементації. Ось як про висловлену ідею Михайла Драгоманова пише Ю. Літошенко: «функціонування останнього [місцевого самоврядування – авт.] можливе лише за умов реальної децентралізації та поєднання цілком автономних общин. Децентралізація дасть змогу перенести адміністративну владу із столиці до окраїн, які будуть колегіально вирішувати усі нагальні питання щодо забезпечення їх життєдіяльності»<sup>2</sup>.

Таким чином, міцне історичне підґрунтя та новітні європейські стандарти підштовхнули чинну владу до здійснення перетворення, котре матиме незворотні далекосяжні наслідки. На початку минулого року було зафіксовано створення 1 029 ОТГ, котрі об'єднали близько

---

<sup>1</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 562-IX // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 23.02.2021).

<sup>2</sup> Літошенко Ю. *Соборність України в концепціях М. Драгоманова. Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки*. 2014. № 1 (22). С. 42–48.

12 млн. осіб в усій Україні<sup>1</sup>. На думку центральних органів влади, таку статистику слід вважати успіхом, тому що сама стратегія поступово досягає свого логічного завершення: відбулося зменшення кількості районів (є цілий комплекс переваг від укрупнення); місцеві жителі відчували більшу значимість свого голосу у тих справах, які безпосередній них стосуються. Все це разом, але не обмежуючись зазначеним вище, спонукає спрогнозувати позитивну динаміку участі громадян у суспільних процесах, виходячи зі збільшення їх активності на нижчих рівнях.

Зрозуміло, що у процесі провадження реформи супутником виступала критика роботи, що також мала підстави на сумніви в майбутній ефективності пропонованого формату. М. Поживанов ось так висловився про характер зміни: «Так, Україна впевнено рухається вбік не стільки децентралізації, скільки феодалізації. Коли той чи інший сюзерен отримує у тривале користування набір васалів разом із земельними ділянками та сільськогосподарським виробництвом»<sup>2</sup>. Схожі зауваження можна було почути колись, деякі продовжують лунати і зараз: об'єднання громад відбувалося паралельно з бажанням старої місцевої влади зберегти свої місця, повноваження, продовжити отримувати видатки з державного бюджету тощо. Все це серйозно гальмує цілком демократичний процес передання повноважень і ресурсів на місця, де вони є більш потрібними, нівелюючи давню практику випрошувати і переконувати районну і вищу владу у тому, що потреба в чомусь таки постала. Звісно, людський фактор та ультратимчасні позиції локальної еліти перешкоджають загальному процесу поступу, однак поки все йде до взаємної скорельованої кон'юнктури. Тут можна сказати напевно про ключову роль центральних органів влади, які здебільшого не допустять збереження статусу-кво, а зможуть вдатися до більш рішучих кроків.

Так чи інакше метою залишається фіндування спроможних громад в усіх регіонах держави, тому що лише вони можуть гарантувати розвиток і самофінансування, обіцяють зламати старий порядок державних асигнувань до місцевих бюджетів і постійних пільгових виплат їм. «Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві

---

<sup>1</sup> Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік – дані моніторингу децентралізації. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/shho-u-rozvitku-gromad-i-teritoriy-vidbulosya-za-2019-rik-dani-monitoringu-detsentralizatsiyi> (дата звернення: 16.02.2021).

<sup>2</sup> Поживанов М. Об'єднані територіальні громади: наразі більше шкоди, ніж користі. 26.09.2017. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28757609.html> (дата звернення: 15.01.2021).

джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади»<sup>1</sup>. Суб'єктивні інтенції мають властивість з'являтися у тих випадках, коли умови побудови успішної громади не детермінують подовження особистих вигід. Втрата звичного доступу до ресурсу сприймається болісно, але вже триває підготовка до боротьби проти конкурентів за нових правил і за новими ставками.

Опосередковано підтверджує зазначені побоювання наново оживили інтерес політичних партій до місцевих виборів, які відбувалися у 2020 р. вже у почасті створених ОТГ. Масштабні витрати власників політичних проєктів на представництво низки партій (особливо тих, котрі не мають парламентських фракцій) засвідчило перенесення боротьби за владу на рівень, де колись граничними питаннями були справи комунальних господарств і забезпечення чистоти довкілля. У зв'язку з відчуттям можливості тиску на органи влади знизу, мобілізувавши електорат та акумулювавши потужності партій в органах місцевого самоврядування, необхідно почати розгляд наріжного питання безпеки у громадах. Слід визнати, що вона має декілька вимірів, адже охоплює як особисте, так і колективне; сфери політики й суспільства загалом; реального і віртуального тощо. Магістральною можна виділити мету побудови системи відносин, що виходитиме за межі суто формального регулювання, зі сталим та довготривалим встановленням зв'язків між посадовими особами, службовцями, простими громадянами та іншими учасниками системи.

Одним із легальних засобів врегулювання ситуації є пропонувані інститут висловлення недовіри до керівників місцевих державних адміністрацій районними та обласними радами. Один із варіантів неприємного сценарію можливий такий: «Основним недоліком такої системи, крім централізованого характеру, слід вважати її конфліктогенність. Так, інститут висловлення недовіри місцевим державним адміністраціям може бути використаний місцевими радами задля протидії реалізації повноважень у тих сферах компетенції, які пов'язані з реалізацією політики держави. Серед таких функцій слід назвати забезпечення законності та національної безпеки. Найбільший ризик такої протидії виникає в ситуації, коли депутатський корпус місцевої ради контролюється політичними силами, опозиційними до

---

<sup>1</sup> Пітцик М., Слобожан О., Рабошук Я., Чепель О. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. URL: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk\\_tergrweb.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk_tergrweb.pdf).

центральної виконавчої влади»<sup>1</sup>. Як видно, численні мандати опозиційних партій і таких, котрі залюбки вступають у конфронтацію з органами центральної влади для збільшення власного рейтингу, підводять до ситуацій, коли громада за громадою вступатиме у суперечку і гальмуватиме державне стратегування.

Тут видно одразу кілька сторін. З одного боку, є справедливе право заблокувати рішення, котре суперечить цінностям і потребам людей (наприклад, проти прокладання швидкісної траси або будівництва комплексу багатопверхівок у селі, поблизу обласного центру). З іншого боку, є гіпотетично часта маніпуляція суспільною думкою і закулісні домовленості задля руху зі встановленою швидкістю (все вирішуватимуть нові чи старі фінансові центри, а не громадяни). Так, мовляв, власник політичного проєкту задля того, щоби нашкодити репутації чинної влади, мобілізує членів цієї партії на місцях і домагається гальмування виконання певного рішення, а паралельно з цим не об'єктивно висвітлює справу на своїх контрольованих медійних ресурсах, що надає додаткові важелі впливу проти центру. Реальність появи таких випадків є потенційною, тому звернення уваги на проблему з боку законодавців та аналітиків може випередити настання шкідливих прецедентів.

Хоча обсяг не власних, а делегованих повноважень не є громіздким: «соціальна допомога через територіальні центри (в громадах); адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах); управління закладами освіти (школи, дитячі садки); первинна медична допомога; організація роботи та утримання будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків»<sup>2</sup>, все ж таки це сприяє реальній суб'єктності у системі громадянського суспільства. Тепер перед кожною такою асоціацією постає дилема вибору: думати стратегічно і не піддаватися на спроби окремих політиків інспірувати протиріччя між рівнями влади або теж взяти участь у подібному протистоянні. Зрозуміло, що завжди будуть люди, котрі приставатимуть на другий варіант як зручний і перспективний з огляду на можливість кар'єрного зростання надалі в лавах молодих партій із потужним ресурсним потенціалом. Тут питання, скоріше, стоїть так: а часом, не візьмуться центральні органи влади за посилення ролі своїх

---

<sup>1</sup> Шевченко О., Романова В., Жаліло Я. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наукова доповідь. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

<sup>2</sup> Успішна територіальна громада: будуємо разом / Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сейтосманов А., Чубаров Е. Харків : Видавничий будинок «Фактор», 2018. 128 с. ISBN 978-966-180-730-2.

представників (префектів), наділивши їх більшими повноваженнями задля того, щоб не допускати навіть потенційної ескалації?

Однозначним залишається факт виникнення подібних за змістом ситуацій, поки не завершиться налагодження надійного і юридично продуманого механізму, тому що екзистенція громад є доконаним свідченням, з яким доводиться миритися і сприймати їх всерйоз у майбутньому, незважаючи на характер особистого ставлення. Власне, одним з боків безпеки громади є гарантія невтручання у локальні справи, що, абстрактно висловлюючись, обмежується внутрішнім розпорядком і питанням благоустрою, аби «надлишкові» повноваження не створювали проблемних ситуацій і для влади, і для простих громадян.

Додатково слід взяти до уваги можливість формування допоміжних органів у складі державних структур або за їх контролю та підпорядкування. Йдеться про оновлене законодавство про територіальну оборону, пов'язування концепції з можливою допоміжною правоохоронною діяльністю на місцях із власної ініціативи та за сприяння держави. Відкриття тих же підрозділів кіберполіції у регіонах чи узгоджена робота із сусідніми відділеннями рятувальних служб може загалом поліпшити загальний рівень безпеки і впевненості серед громадян, а позитивний ефект від роботи у будь-якій структурі своїх людей, мешканців однієї ОТГ сформує більший ступінь довіри до всієї діяльності, тому цей аспект не варто пропускати чи відкидати.

Ключовим викликом залишається непотизм і корупційні відносини, що мають всепроникний характер на різних рівнях організації. Часто українські та іноземні групи фіксують у своїх спостереженнях більшу гнучкість та міцність старих (навіть незначних порівняно з олігархами) груп, які завдяки людському фактору вдаються до випередження сталості дії формальних інститутів. Цікавими постають такі дані зі звіту: «Недавня доповідь, що була присвячена цілісності та інклюзивності демократичного процесу в Україні, дійшла висновку, що політичні рішення на місцевому рівні в Україні дуже часто визначаються за зачиненими дверима в інтересах місцевих патронів (зазвичай це місцевий бізнесмен, який володіє активами та значними комерційними інтересами у громаді), які виступають посередниками влади та підтримують політичні кампанії призначених в обмін на вигідні державні контракти осіб і зберігають сприятливе ставлення з боку місцевої влади. У цьому політичному контексті партійна політика має дуже мало значення, і електорат не вибирає між різними кандидатами з різними політичними програмами, або між чіткими та узгодженими ідеологічними перспективами; ті самі політичні еліти часто кружлятимуть між кількома різними сторонами, відповідно до власної зручності, змінюючи свою партійну прихильність, щоби забезпечити підтримку та протекцію,

наприклад, від потужніших національних політиків у Києві <...> на жаль, немає підстав вважати, що децентралізація суттєво змінить такий стан речей, оскільки ці місцеві утримувачі влади захочуть затвердити неформальний контроль над радами ОТГ, як тільки ці органи отримають повноваження приймати рішення, які можуть суттєво вплинути на їх комерційні інтереси»<sup>1</sup>. З цього можна зробити черговий висновок про загрозу безпеці з боку «місцевих князьків» та старої корупційної еліти, що намагатимуться скористатися у власних інтересах із нового порядку. Відсутність у таких людей справжніх авторитетів і спроба налагодити контакти з усіма «акторами» політичному стануть причинами збереження попередніх порядків після такого тривалого переформатування.

Новація новітньої люстрації тут не пасуватиме, отже, єдиний дієвий спосіб звільнитися від попередньої владної вертикалі може полягати у судовій реформі і початку слідування принципу верховенства права. Таким і тільки таким чином, а саме встановленням загально-обов'язкових правил і гарантуванням невідворотності накладання санкцій на порушників, можна здійснити оновлення і підтримувати чистоту в інститутах і структурах. При цьому хвильові (циклічні) звільнення або персональні обмеження не зарадять справі, незабаром політичний вакуум наповниться новоприбулими з того ж середовища індивідами. Цей інструмент можна порівняти з прийняттям сильно діючих ліків, котрі краще вживати за крайньої необхідності і недовго. Водночас функціонування судової системи скидається на підтримку дієвості імунітету, якому важливо допомагати і берегти, оскільки без нього щодень перетворюється на нещадну боротьбу за виживання. Визнання цієї мети пріоритетом державної політики може допомогти у швидкості та характері проведення необхідних назрілих змін, але черговий раз варто підкреслити важливість системних і комплексних дій, що відповідали б візії національної політики як такої.

Актуальною залишається загроза, про яку останнім часом говориться все менше: «етнізація процесу: іншим ризиком є використання етнонаціонального чинника для мобілізації виборців. Ходили чутки про об'єднання громад таким чином, що це могло би привести до того, що члени національних меншин втрачають свою більшість. Важливо в процесі децентралізації прийняти таку політику, яка запобігає утворенню ізольованих анклавів. Досвід багатоетнічних спільнот та пристосування їх інтересів є дуже цікавим у цьому

---

<sup>1</sup> Dudley W. Ukraine's Decentralization Reform, Working Paper Research Division Eastern Europe and Eurasia. 2019. 3. Nr. 1. June.

аспекті»<sup>1</sup>. За умови розгляду можливих змін конфігурації у майбутньому проблема набуватиме ще більш чітких і гучних обрисів. Особливої уваги заслуговує тема інтеграції етнічних спільнот разом у моноетнічну мозаїку України зі збереженням культурних та лінгвістичних особливостей. Мається на увазі прийняття процесу етнізації як безкомпромісного наслідку будь-якої політики поваги до прав і свобод меншин, водночас вжиття додаткових заходів, аби унеможливити політизацію цих етнічностей. Таке завдання стоїть перед урядом та Президентом, щоби впровадити збалансовану стратегію розвитку і не завдати шкоди територіальній цілісності та міжнародному іміджу держави у майбутньому.

Можна припустити, що виправданою була б вимога до оформлення ОТГ, де відсоток українців складає мінімум 65%. Це б закінчило провокації щодо національних меншин України, зокрема в Чернівецькій та Закарпатській областях, де це проявляється найбільш гостро нині. Послабити напругу може ухвалення поправок до закону про можливість отримання другого громадянства зі збереженням українського, але цілковита впевненість у власній безпеці настане лише після офіційного приєднання до наднаціональних структур, що вже і так об'єднують у своєму складі сусідів України та стратегічних партнерів.

Не слід втрачати з поля зору такі тези: «на противагу суто позитивному сприйняттю ідеї бюджетного федералізму Oates (1972 р.), Weingast (1995 р.), McKinnon (1997 р.), автор концепції децентралізації Р. Прюдом у своїй праці “The Dangers of Decentralization” (1995 р.) виокремлює такі основні ризики децентралізації: 1) децентралізація посилює нерівномірність соціально-економічного розвитку територій; 2) децентралізація ускладнює імплементацію макроекономічної політики, що може призвести до макроекономічної нестабільності; 3) децентралізація може супроводжуватися зниженням ефективності соціально-економічної системи (у різних проявах) та посиленням корупції на локальному рівні. Reinikka і Svensson (2004 р.) наголошують на існуванні загрози недосягнення цілей розвитку з огляду на значне розпорошення бюджетних коштів, а Bardhan і Mookherjee (2000 р.) вбачають небезпеку у послабленні інтегрованості та єдності країни через надмірне посилення місцевих еліт»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Decentralisation in Ukraine. Achievements, expectations and concerns. International Alert/Ukrainian Center for Independent Political Research, 2017.

<sup>2</sup> Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. В. Кравціва, І. Сторонянської. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2020. 531 с.

Зважений об'єктивний погляд на переваги і недоліки будь-якого рішення є запорукою загального успіху справи, тому що критичний підхід детермінує нашу готовність до складнощів, з якими маємо зіштовхнутися. Як можна помітити, волонтаристське пришвидшення оформлення ОТГ може призвести до злиття населених пунктів із вираженими дохідними диспропорціями, наслідком чого буде разючий розрив між більш і менш багатими сусідами. Одним із можливих рішень видається розгляд програм кооперації за регіонами за фінансової підтримки з державного бюджету на початку: спільні проекти та бізнес якщо радикально не вирівнюють сукупний стан, то принаймні зможуть поліпшити становище усіх жителів. Щодо інших слабкостей, то стимулювання економічної діяльності можливе за умови лібералізації економічних відносин та встановлення системи переваг для активних учасників ринку. Юридичні фахові регламентовані інструкції спроможні обійти новопосталі шкідливі ситуації.

Актуальним залишається забезпечення економічної та демографічної безпеки громад, щоб визначені стратегічні цілі підпадали під державні програми підтримки і самостійних ініціативних розрахунків. Метою формування ОТГ є збереження наявного потенціалу і швидке примноження результатів, що не буде можливим, якщо укладені угоди матимуть диспаратетний характер або кількість мешканців експоненційно скорочуватиметься. Дбати про визначені види безпеки необхідно у комплексі заходів регіонального розвитку та посилення власних позицій. Інакше ефект від створення об'єднаних громад буде знівельовано, а основних переваг громадяни так і не відчують. Над загальним успіхом мають працювати всі учасники цієї загальності (колективу), тому що соціальна пасивність лежить у тому ж переліку небезпек, як і екологічні лиха чи посилення криміногенних тенденцій рідного міста. Пасивність та неактивність будуть означати помірний, а то й негативний економічний поступ, новий відтік населення, занепад ОТГ тощо. Саме тому критично важливо усвідомити вирішальну роль активістів і лідерів на місцях як рушійної сили місцевого розвитку громад і територій.

Пріоритетний характер має екологічна безпека, про яку слід дбати насамперед місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Аргументом на користь цього погляду можна назвати констатування відсутності точних даних про зміни екології за регіонами (частина шкоди свідомо наноситься таємно, громадяни стикаються з фактом екологічних катастроф постфактум або просто не помічають окремих ситуацій), натомість безперервний доступ до місцевих природних ресурсів означає чіткі відомості про стан речей. Визначена та ще низки інших видів безпеки, про які мають турбуватися громади,

складають одне з найважливіших завдань для всіх без винятку. Проблему не можна просто перекласти на правоохоронні органи, МНС чи будь-яку іншу службу або структуру. Варто визнати, що це сфера колективної відповідальності, і за результат кожний громадянин несе таку ж частку цієї відповідальності, як і депутат, службовець чи рятувальник. Специфіка тлумачення цієї сфери підштовхує до теоретичної характеристики асоціації нового типу, що має свої особливі риси.

Можна спробувати описати новітній суб'єкт як територіально визначену, соціальну стратифіковану, але сильно інтегровану спільність людей, котрі є рівномірно сприйнятливими для викликів, що турбують усіх членів громади більшою чи меншою мірою. Така громада може бути активною або неактивною, але ступінь участі у власних процесах залежить від різкості та важливості справи; сприятиме збільшенню діяльній частини член асоціації, котрий надає приклад іншим. При тому все ж краще, коли цей приклад «свій», а не приїжджий чи надісланий з іншого міста. У питаннях взаємодії з владою дедалі більшою мірою проявлятимуться самостійність та ініціативність, оскільки органи самоврядування будуть сприйматися як більш формальні, на відміну від гнучких груп. Спільними рисами будуть приблизно рівнозначні кількості осіб, стандартна схема організації, посилення власного усвідомлення як колективного цілого. Звичайно, процес лише розпочався, однак такі прогнози є орієнтовними, що показують вектор руху, а не сам об'єкт.

З наведеного випливають такі рекомендації для поліпшення ситуації з окресленими вище питаннями:

- юридично деталізувати процедури та регламентувати механізми, аби уникнути якнайбільше суперечливих випадків протистояння між рівнями влади;
- наділити більшими правами голів місцевих державних адміністрацій (префектів) задля швидкого та ефективного врегулювання відносин між громадами та представником центральної влади;
- надати органам місцевого самоврядування більше прав і повноважень щодо питань культури, соціального життя, зборів тощо, щоб ОТГ могла максимально задовольняти інтереси своїх мешканців;
- розширити і задіяти осіб із програми «Ліфт» для «запуску» соціальної активності в громадах;
- провести низку занять, тренінгів та презентацій із залученням всіх соціальних та вікових категорій в ОТГ;
- сприяти частішим контактам з іншими органами влади задля вироблення стратегії регіонального розвитку;

– допомогти з організацією вільних об'єднань та системою непрямих заохочень для членів громад;

– організувати відкриті обговорення декларованої стратегії розвитку ОТГ на 10 років із варіантами пріоритизації завдань тощо.

Звісно, цей перелік можна і слід продовжити, але це найбільш важливі та актуальні рекомендації, виконання яких детермінує поліпшення економічної, соціальної та культурної динаміки на місцях. Головне завдання можна артикулювати так: не допускати деформації процедур та роботи у зв'язку з можливим непорозумінням владних структур між собою, що викликано як неточністю пропонованого законодавства, так і потенційною можливістю користування цим недоліком у власних (негальтарних) інтересах політичними групами задля підвищення знаності і рейтингів своїх сил напередодні важливих дій та циклів. Вчасне усвідомлення цих інтенцій і мотивів дасть змогу і ОТГ, і простим громадянам не приставати на не вигідні для них самих авантюри проти нової боротьби за владну вертикаль. Громада повинна оцінити себе як самодостатнє і досконале об'єднання, яке в жодному разі не має поступатися своїми цілями, незважаючи на партійне протистояння чи домовленості старих кланів: колективний підхід і зважені рішення мають усі шанси переламати старі формати взаємозв'язків та мінімізувати вплив комерційних центрів.

Наступним логічним кроком є аналіз досвіду Республіки Польщі у справі децентралізації та оцінка можливості використання цього досвіду в Україні. Зосередження уваги на сусідній державі об'єктивно виправдано, що було пояснене вище. Найбільш важливим буде зрозуміти сутність польської адміністративної системи, її сильні та слабкі сторони, подібності та відмінності. Ось як, наприклад, характеризується ця система в одній зі статей: «інститут місцевого самоврядування має не тільки адміністративний характер; це також політичне явище. З точки зору адміністративного права та науки місцевого самоврядування означає основну форму адміністративної децентралізації. Якщо розглядати його в контексті конституційного права та політичної науки, це є найважливішою формою поділу виконавчої влади між урядом та незалежними територіальними корпораціями. Держава як суверен передає деякі свої завдання місцевому самоврядуванню, а самоврядування є децентралізованою формою державного управління. Структура місцевого самоврядування повинна виходити з його статутних завдань та компетенцій. Саме такою повинна бути ефективність виконання завдань стану системи організаційних підрозділів. Кожна одиниця місцевого самоврядування є самостійною юридичною особою. У сфері приватного права відокремленість комуни (гміни – авт.), повіту та самоврядування воєводства від держави підкреслюється

правосуб'єктністю, якою їх наділив законодавець»<sup>1</sup>. Виходячи з наведеного, бачимо очевидну схожість із українською системою, впровадженою протягом останніх 5 років. Однозначною перевагою є мінімізація ентропії, оскільки основна місцева асоціація бере на себе повноваження в організації і здійсненні політики, що прямо стосується жителів. Дещо відмінний тип взаємодоповнюваності суб'єктів є, певно, більш ефективним за жорстку ієрархію радянського типу «округ – район – селище», де директивний тип відносин має малопродуктивний наслідок для жителів, як правило.

Можна провести паралель між гміною та ОТГ, але у Польщі ці одиниці значно сильніші, ніж в Україні. Гміни також контролюються згори, але цей нагляд зводиться до стеження за відповідністю ухвалених рішень чинному законодавству, і не більше. Бувають вони різних розмірів, але на майновий стан впливає наявність підприємств чи інших прибуткових організацій, що розташовуються в їх межах. Ті гміни, які вважаються багатими, сплачують податок, який розподіляється між біднішими, щоб злагодити соціально-економічний розрив між регіонами по всій країні. Дуже цікавим і повчальним видається підхід до виборів очільника гміни з можливістю проведення місцевого референдуму – відкликання особи з посади. Оскільки плебісцит відбувається на обмеженій території, то будь-які дебати чи затягування відкидаються: людину можна швидко замінити на ту, котра здатна виконувати свої посадові обов'язки відповідним чином. Міста підтримують тісне співробітництво з гмінами, зокрема налагоджують пільговий транспорт, поліпшують інфраструктуру, формують нові маршрути, пропонують особливі умови для жителів. Такий досвід є вкрай важливим для України, де питання контакту міста з його агломерацією досить гостре в більшості випадків. Мабуть, найважливішою відмінністю, котру ми мали б взяти до аналізу, є відмінність принципів. В Україні адміністративна система діє як ієрархія, коли польська є комплементарною, отже, питання лежить ще глибше, а саме у філософії управління. Наша система більше підходить для реалізації завдань згори, але сусідня – для задоволення потреб своїх жителів та відстоювання їх виправданої вигоди перед іншими суб'єктами.

До переваг децентралізації у Польщі Wojciech Wytrązek відносить таке: «самостійне виконання доручених завдань надає більший вплив на формування регіональної ситуації; загалом відомо, що ви більше дбаєте про своє, ніж про те, що вам довірили як необхідність; підвищується соціальна обізнаність та креативність, громадяни

---

<sup>1</sup> Marak K. Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna, Przegląd Prawa i Administracji 79, 2009.

починають долучатися до функціонування місцевого самоврядування, знаючи, що доля їхніх громад залежить від них самих; демократизація, розширення можливостей місцевих одиниць породжує свідомість та переконання жителів щодо розширення сфери свободи; можливості колективних та індивідуальних дій з точки зору задоволення потреб стають більш зацікавленими та спритними в індивідуальному порядку і колективному; зміцнюються соціальні зв'язки, зростає соціальна інтеграція мешканців та їхніх колективів; особа, що ухвалює рішення, близька до предмета рішення, він швидко отримує кращу інформацію (з меншими деформаціями та спотвореннями <...>); зростає культура управління та ефективних механізмів місцевої демократії, вони обмежують умови виникнення централістичних та бюрократичних дисфункцій». Там же автор далі пише про недоліки: «децентралізація, як правило, надає перевагу місцевим інтересам над інтересами загальними; відсутність злагодженості польового апарату, іноді збиткове впровадження на нижчих рівнях певних рішень; небезпека робити непопулярні дії необхідно, особливо якщо обрані органи піклуються про переобрання»<sup>1</sup>.

Таким чином, пропонується розглянути можливий спектр «за» та «проти» з точки зору досвіду Польщі. Врахування цих зауважень спонукатиме українське суспільство не відмовлятися від курсу децентралізації, але дасть змогу підготуватися до тих проблем, які виникатимуть у процесі роботи. Так, очевидно, що кожна перевага важить більше для суспільства загалом, ніж гіпотетичний недолік, котрий зашкодив би у крайньому разі лише сегменту. Все це разом формує враження про необхідність існування самодостатніх суб'єктів, які складатимуть громадянське суспільство разом з іншими об'єднаннями та активними учасниками. Паралельно з цим є потреба в існуванні певної гнучкості і чіткої підзвітності без засилля бюрократично-адміністративного апарату, що тільки шкодить нормальному розвитку недержавного сектору, змушуючи витратити значний час на технічні формальні моменти. Якщо знову звернутися до філософії, то навіть формування такого типу відносин, коли громада сприймається як щось своє, відкрите та рідне, то це ще відповідає і національному духу, вже не говорячи про особисту зацікавленість в успіху справи. Отже, оформлення ОТГ не тільки є економічно виправданим, вигідним в управлінні чи більш ефективним у розподілі, але й відповідає історичним традиціям організації суспільства України.

---

<sup>1</sup> Wojciech Wytrązek. Decentralizacja administracji publicznej. URL: <https://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf>.

Не менш цікавою особливістю адміністративно-територіального устрою Республіки Польщі є природа повноважень і відповідальності воєводства. Ось так цю правову дуальність описує М. Марчук: «устрій воєводства має дуалістичну природу. З одного боку, для воєводства характерною є наявність локального самоврядування, тобто здійснення власних функцій самостійно під свою відповідальність, за посередництва органів самоврядної влади. З іншого боку, воєвода входить до виконавчої гілки влади та здійснює функції загального нагляду й координації щодо місцевого (територіального) самоврядування. Водночас саме через воєводу реалізується процес надання делегованих повноважень самоврядним органам»<sup>1</sup>.

Висвітлену особливість слід проаналізувати і, можливо, застосувати в умовах України. Як показує зіставлення, принципів відмінностей між типами децентралізації Республіки Польщі та України немає, Україна цілком правильно бере з Польщі приклад і варто додатково розглянути пропозиції щодо поліпшення реформи в Україні надалі з урахуванням всієї доступної критики. Крім того, слід зауважити чергову позитивну рису польської системи: «для порівняння, у Польщі застосовується «жорстка» модель: акти органів місцевого самоврядування можуть бути скасовані воєводою (посада, аналогічна до префекта) з підстав невідповідності Конституції та законам країни. Якщо воєвода відхиляє акт, емітент (орган місцевого самоврядування, що прийняв цей акт) має сам звернутися до суду, щоб довести свою правоту та відновити дію акта»<sup>2</sup>. Таке перейняття досвіду позитивно би вплинуло на функціонування національної системи.

Сприйняття Україною досвіду Польщі крізь десятиліття важливе ще й тому, бо наявне комплексне бачення реформи. Не можна провадити децентралізацію управління і сподіватися, що, скажімо, питання економічних відносин чи інших взаємодій самоврегулюється автоматичним способом. Тут слід говорити про подальшу економічну лібералізацію та прийняття принципу створення ОТГ як нових ланок молодого громадянського суспільства, що відповідає ідеї справжньої демократизації суспільства, створення і підтримання громадських інститутів та частих самоврядних ініціатив. Лише у разі більш широкого і взаємопов'язаного руху вперед є можливим

---

<sup>1</sup> Марчук М. Польська модель територіальної організації влади: досвід для України. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/sNMgMth6vZpPkzfCainhpchsQ007015R.pdf>.

<sup>2</sup> Шевченко О., Романова В., Жаліло Я. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наукова доповідь. Київ : НІСД, 2020. 153 с. ISBN 978-966-554-344-2.

середньостроковий поступ, а не спорадичне підняття в міжнародних рейтингах, що редується до політичного піару. Комплексність, послідовність, масштабність, адаптація є ключовими для вдалого реформування і роботи над помилками нашими сусідами. Більше стратегічного бачення і менше беззмістовних тактичних лавірувань збережуть час, бюджетні кошти та ще багато інших корисних речей.

У контексті представленого матеріалу слухним є звернення уваги на таке: по-перше, потрібно посилити роль голів місцевих державних адміністрацій (префектів) у можливості реагувати на рішення, що суперечать національному законодавству; по-друге, було б непоганим юридично забезпечити ОТГ низкою додаткових прав, що разом дадуть змогу здійснювати плани громади без запрошення і прохання вищих органів влади; по-третє, хоча б в експериментальному порядку, терміном на 1 рік, слід забезпечити дуальність нашого аналога воєводи; по-четверте, слід застосувати принцип компліментарності замість жорсткої ієрархізації; по-п'яте, одразу варто запропонувати державні і міжнародні програми підтримки громад задля посилення системи зсередини. Цей короткий перелік також може бути змінений, але загалом окреслені завдання є пріоритетними до виконання, тоді як інші можуть тимчасово розглядатися як факультативні ініціативи залежно від місцевої специфіки.

При цьому доречно звернути увагу на думку про те, що необхідно для проведення успішної реформи: «для успіху реформи потрібні чотири паралельні елементи: політична воля керівництва; громадська підтримка, принаймні згода; обізнані фахівці; людські ресурси, тобто навчений персонал, здатний здійснити реформу»<sup>1</sup>.

Історія успіху Республіки Польщі є разючою, хоча обидві держави мали однакові стартові умови. Вчасні реформи, стратегічна політика, політична воля тощо дали змогу Польщі за доволі короткий термін стати частиною вільної об'єднаної Європи. З іншого боку, політичні перипетії України та низка факторів, включаючи небажання країни-агресора бачити колишню частину радянської імперії успішною, завадили вчасним діям і західному політичному вектору. Це все одно вилилося у логічний рух України до європейського співтовариства, проте зі значною втратою часу, можливостей, ресурсів і потенціалу. Вивчення досвіду Польщі є для українського суспільства пріоритетним завданням, оскільки доведені на практиці успішність та дієвість системи значно кращі, ніж спроби імплементації теоретичних постулатів на новому ґрунті.

---

<sup>1</sup> Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story, Budapest, 2003. ISBN: 963 9419 68 0.

Орієнтування на польський досвід має своїм аргументом подібність суспільства та історичних традицій, які поступово відновлюються в самостійних державах. Перш за все моноетнічне населення обох держав потребує відповідної загальної системи, тому відпадає критика держав, які мають поліетнічний склад свого населення. До розгляду можна також взяти схожість у розміщенні громадян по території та його кількості, що важливо з огляду на відносну величину обох країн. Перекладання, скажімо, угорської чи словацької системи на українські реалії не матиме успіхів, оскільки простежуються різні відмінності між нашими країнами за багатьма показниками. Саме тому можна наголошувати на використанні досвіду Республіки Польща як країни, що є співмірною з Україною за відповідними критеріями.

Таким чином, аналіз багатого досвіду України у практиці реформування, пошук позитивних і негативних сторін наявного стану речей, виділення сфер безпеки вимагають посиленої уваги кожного члена громади. Від самого початку була здійснена спроба проаналізувати і спрогнозувати подальшу динаміку суспільних процесів та роль суб'єктності громад у системі громадянського суспільства України з урахуванням досвіду Республіки Польщі, яка має подібну до нашої систему адміністративно-територіального поділу.

Особливість української практики полягає не у схожості підходів із європейськими країнами, а у незавершеності реалізації управлінської концепції. Сьогодні вже проявляються потенційні прогалини, з яких, цілком можливо, виростуть проблеми регіонального рівня. Залежно від наших планів слід або забезпечити громади якнайбільшою самостійністю (зрозуміло, навіть без гіпотетичного натяку на ухвалення рішень, які б суперечили Основному Закону), або уберегтися від діянь, які ці утворення спроможні здійснювати за фінансового сприяння окремих груп. Сам розбір в управлінській вертикалі цієї суперечності має стати пріоритетом для компетентних відповідальних органів задля уникнення в подальшому небезпечних для стабільності й активності суспільства.

ОТГ не є гміною в ототожненому варіанті, тому виявилась однозначна неможливість зараз говорити про долю цих утворень у майбутньому: чи стануть вони дійсними самостійними суб'єктами або підпадуть під вплив регулярних політичних баталій у притаманній політичній обстановці України. Це питання лишається відкритим, але на основі досвіду реформи у Республіці Польщі і сучасного стану політичного режиму України можна говорити про загальні тенденції, які поки характеризуються позитивним чином. Отже, за умови уникнення станів і подій, які радикальним чином змінять характер

речей, вже за кілька років можна буде спостерігати плоди реформи і посилення ступеня участі громадян у суспільних процесах.

Можна стверджувати, що за умови впливу зацікавлених осіб, груп чи об'єднань більшість ОТГ все одно набуватиме суб'єктності, оскільки контролювати чи тиснути на всіх не зможе жодна сила. Може скластися ситуація, коли одна тенденція дискредитуватиме весь загал, особливо якщо до переконання доєднуються медіахолдинги. Небезпека тут простежується у справі штучної ситуації справжніх та інспірованих конфліктів, тому є надважливими вчасне вжиття заходів, взяття до уваги наведених вище рекомендацій, пильне спостереження за діяльністю старої еліти, що демонструє бажання повернути старі порядки.

Піднята тема відцентрових тенденцій у громадах може бути теж вирішена чіткими заходами або детальними юридичними протоколами, або формальному визначенню сфер діяльності, яких вони не мають зачіпати як таких. Звісно, на допомогу в такому разі може прийти інститут префектів з особливими повноваженнями.

Переважно виділені рекомендації стосуються механізмів управління та вимог до юридичного регламентування процедур, аби ускладнити виникнення ситуацій, де у протигагу вступатимуть структури і цілі рівні. Надважливими є послідовність і комплексність роботи. Не можна говорити про успіх становлення ОТГ в Україні без економічної лібералізації, адаптованого закону про територіальну оборону, можливих законів про громадську самооборону. Децентралізація повноважень та існування старої системи «центр – округ – район» із чітким директивним керування усіх сфер життя не є ні ефективним, ні раціональним. Лише системність як ключова ознака спроможна забезпечити нехай і помірний, але впевнений успіх держави, особливо громадянського суспільства, яке не розвиватиметься швидкими темпами з паралельною бюрократизацією та гіперзвітністю.

Наведені положення й висновки щодо суб'єктності громад як новітніх суб'єктів громадянського суспільства мають першочергове значення для правового забезпечення публічної безпеки громад.

Вивчення досвіду формування, діяльності та впливу новітніх суб'єктів громадянського суспільства на політичну систему загалом є актуальною і перспективною роботою, оскільки дає змогу наживо спостерігати народження тої сили, котра має всі шанси стати підмурком стабільної демократичної держави.

## **1.2. Економічна безпека регіонів держави як умова забезпечення публічної безпеки громад**

Забезпечення публічної безпеки територіальних громад є одним із завдань, вирішення якого потребує зусиль різних суб'єктів на державному, регіональному, місцевому рівнях, оскільки йдеться про життя системи політичних, організаційних, соціально-економічних, інформаційних, правових та інших заходів, спрямованих на протидію кримінальним та іншим незаконним посяганням, а також запобігання, ліквідацію та/або мінімізацію наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Серед зазначених заходів перше місце посідають заходи, що забезпечуються силами і ресурсами регіонів та спрямовані на захист прав і свобод громадян, їх життя та здоров'я, попередження злочинів та проступків, повагу до честі й людської гідності, дотримання норм суспільної моралі і порядку. При цьому суттєвою умовою забезпечення публічної безпеки громад на регіональному рівні є забезпечення економічної безпеки регіонів, що здійснюється в межах регіональної економічної політики.

З урахуванням наведеного питання забезпечення економічної безпеки регіонів у контексті його впливу на забезпечення публічної безпеки громад є актуальним завданням сьогодення.

Перш за все потребує з'ясування визначення поняття «регіон», щодо якого продовжуються дискусії. Регіон як об'єкт регулювання з боку держави має уповноважених суб'єктів (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст), які для досягнення певних цілей його розвитку здійснюють координований та взаємодоповнюючий вплив на різні сфери суспільних відносин на регіональному та місцевому рівнях. Забезпечення економічної безпеки регіону не є винятком. Воно досягається за рахунок взаємодії органів державної влади центрального й регіонального рівнів та органів місцевого самоврядування в межах чинного законодавства.

Важливо розуміти, що регіон є не лише просторовою територіальною організацією господарського комплексу та місцем компактного розселення населення, що має спільні соціокультурні риси. Регіон – це передусім окрема складова частина держави, окремий об'єкт регулювання, на який спрямовує свій вплив держава через відповідну систему органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Щодо цього В.А. Устименко та Р.А. Джабраїлов справедливо зазначають, що у Декларації щодо регіоналізму в Європі, прийнятій

4 грудня 1996 р. у м. Базелі Асамблеєю регіонів Європи, закріплено, що саме регіон є найкращою формою організації, яка вирішує регіональні проблеми. У зв'язку з цим держави Європи мають, наскільки це можливо, сприяти передачі повноважень регіонам, а також необхідних для цього фінансових ресурсів<sup>1</sup>. Зокрема, головною метою регіоналізації слід вважати досягнення економічної самодостатності регіонів, створення ефективної правової моделі побудови взаємовідносин між державою загалом та її регіонами зокрема. Водночас невирішеною залишається проблема неповного використання територіальних, галузевих, виробничих, природних та інших переваг регіонального розвитку, що призводить до диспропорції в соціально-економічному розвитку різних регіонів держави і впливає на стан громад у їх складі. У зв'язку з цим, як слушно зазначають дослідники, «має бути створена належна система стимулювання економічної конкуренції регіонів з використанням різноманітних засобів правового регулювання»<sup>2</sup>.

З точки зору законодавчого закріплення поняття «регіон» трактується таким чином:

– у ст. 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» регіон визначається як територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя<sup>3</sup>;

– у ст. 1 Закону України «Про засади державної мовної політики» регіон визначається як окрема самоуправна адміністративно-територіальна одиниця, що може складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села<sup>4</sup>.

Законодавче визначення регіону як об'єкта регулювання ідентифікує його як адміністративно-територіальну одиницю держави. Однак із позиції доктринального підходу в науці державного управління регіон як об'єкт управління може не збігатися з межами адміністративно-територіального устрою держави. Це зумовлюється тим, що, наприклад, економічна система охоплює велику кількість суб'єктів господарювання, діяльність яких поширюється на територію більш ніж однієї адміністративно-територіальної одиниці, але

---

<sup>1</sup> Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Правове забезпечення впровадження засад регіоналізації у сферу державного управління економікою. *Регіональна економіка*. 2014. № 4. С. 24–30.

<sup>2</sup> Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Зазначена праця. С. 24–30.

<sup>3</sup> Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.

<sup>4</sup> Про засади державної мовної політики : Закон України від 3 липня 2012 р. № 5029-VI. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.

результати діяльності яких спричиняють наслідки для конкретної території.

У цьому контексті слушною є точка зору П.Т. Бубенка, за якою «уявлення про регіон виникає тоді, коли на деякій території створюються і реалізуються програми будь-якої конкретної діяльності (чи комплексу видів діяльності): господарської, культурної, освітньої, військової тощо, що має метою формування будь-яких специфічних характеристик життя на цій території. Тоді регіон визначається як територія, на якій розгорнута відповідна програма, що перетворить один чи кілька аспектів (факторів) життєдіяльності цієї території»<sup>1</sup>. Фактично дослідник визначає регіон як окрему керовану територію та управління такою територією, яке відбувається в межах конкретних програм, розроблених державою.

Словник із регіональної політики «Євро регіон Україна», складений фахівцями Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень, регіоном визначає територію, яка «відрізняється від інших територій за низкою ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів. Регіони виділяються з території відповідно до певних цілей і завдань, найголовнішою з яких є управління розвитком регіону»<sup>2</sup>. Тут слід звернути увагу на ще одну характеристику регіону, а саме його цілісність. Отже, регіон може визначатися як певний комплекс, що має усталену промислову, виробничу чи будь-яку іншу народногосподарську структуру, характеризується більш-менш завершеним економічним циклом і має достатню кількість агентів господарювання для реалізації економічної політики держави.

Теоретики регіональної економічної думки О.Г. Гранберг та С.Д. Валентей розглядають регіон як соціально-економічну просторову цілісність, що характеризується структурою виробництва всіх форм власності, концентрацією населення, робочих місць, духовного життя людини з розрахунку на одиницю простору і часу, має місцеві органи самоврядування зі своєю територією<sup>3</sup>.

Таке визначення найбільшою мірою відповідає суто економічному блоку завдань регіональної безпеки, але економічна безпека регіону не може існувати поза межами цілісного сприйняття регіональної безпеки

---

<sup>1</sup> Бубенко П.Т. Регіональні аспекти інноваційного розвитку : монографія. Харків : НТУ «ХПІ», 2002. С. 26–27.

<sup>2</sup> Словник з регіональної політики / Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень «Євро регіон Україна». URL: <http://eu.prostir.ua/library/1405.html>.

<sup>3</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. Москва : ГУ ВШЭ, 2000. С. 13.

як складової частини загальнонаціональної безпеки, тому необхідно наведену дефініцію розглядати крізь призму територіально-адміністративного та публічно-політичного устрою держави.

Певний інтерес має визначення регіону, яке пропонує С.А. Романюк: «регіон – це найбільша адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет»<sup>1</sup>.

На основі визначень регіону, закріплених у нормативно-правових актах, та найбільш принципів економічних та політичних характеристик регіону, які запропоновані представниками економічної та правової наук, можна дійти висновку про те, що регіон – це адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, утримується на паритетних засадах за рахунок загальнодержавного та місцевого бюджетів та характеризується наявністю соціально-економічної просторової системи, до складу якої входять господарсько-промисловий комплекс, інфраструктурні об'єкти та інші елементи, здатні забезпечувати соціально-економічні потреби населення (перш за все територіальних громад) та сталий розвиток території.

Саме таке розуміння регіону є надзвичайно актуальним для дослідження проблем забезпечення безпеки громад у контексті регіонального рівня, оскільки це відповідає основній меті подальшої трансформації системи організації публічно-політичних та економічних процесів, що відбуваються в Україні.

При цьому важливо врахувати тезу про те, що співробітництво органів місцевого самоврядування та органів державної влади має стати пріоритетом державної регіональної політики, що дасть змогу реалізувати проекти децентралізації державно-регулятивного впливу на функціонування економічної системи регіону та деконцентрації функцій з розвитку територій. Саме тому цей акцент є одним із визначальних у межах цього дослідження<sup>2</sup>.

Під час обґрунтування пріоритетів розвитку регіонів необхідним є забезпечення методологічної єдності. Виділені за географічним принципом регіони як суб'єкти, що розвиваються в певному територіальному просторі, являють собою сукупність систем зі складним, динамічним та дисипативним характером розвитку. Вони

---

<sup>1</sup> Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження : монографія. Київ : УАДУ, 2001. С. 3.

<sup>2</sup> Білоусов Є.М. Актуальні проблеми господарсько-правового забезпечення економічної безпеки України : монографія. Харків : Право, 2017. 240 с.

залежні між собою і, взаємодіючи, змінюють та доповнюють умови й середовище свого функціонування<sup>1</sup>.

Доцільність та ефективність саме такого підходу пояснюється тим, що регіон стосовно держави є адміністративно-територіальним утворенням нижчого рівня, але водночас регіон повторює всі складові частини загальнодержавної системи, хоча у різних пропорціях. Регіони відрізняються один від одного своїми соціально-економічними, національно-культурними та демографічними параметрами, що зумовлює застосування до регулювання ними специфічного інструментарію, виробленого в межах державної регіональної політики. Натомість усі регіони держави зумовлюють цілісність системи забезпечення національної безпеки. Кожен регіон (і громади у його складі) має свої особливості в контексті економічного, технологічного, демографічного, військового потенціалу, сукупність яких у масштабах держави дає змогу ефективно вирішувати питання цілісності та комплексності наявної системи національної безпеки.

Сполучним елементом двох визначених вище аспектів забезпечення регіональної безпеки є законодавство, що формується з огляду на загальнодержавні пріоритети, але з урахуванням особливостей розвитку окремих регіонів. Саме юридичне закріплення основних принципів, засад і напрямів реалізації державної політики щодо регіонів створює умови для вироблення уніфікованих моделей реалізації програм їхнього розвитку, зокрема в контексті забезпечення їх економічної системи та конкретних громад.

Для забезпечення регіональної економічної безпеки як умови забезпечення безпеки громад надзвичайно важливою є інституційна складова частина в побудові системи забезпечення економічної безпеки держави, оскільки економічна безпека регіонів досягається за рахунок багатьох чинників, головними з яких є регулятивний вплив держави в рамках єдиного стратегічного підходу до забезпечення економічної безпеки всієї країни та побудови ефективної моделі регулювання економікою регіонів, зокрема забезпечення керованості процесами, спрямованими на досягнення бажаного стану економічної безпеки регіону, отже, громад. Однак саме в тому, що економічна безпека регіону є складовою частиною економічної безпеки держави, полягає основна складність у регулюванні першої. Це обумовлено тим, що

---

<sup>1</sup> Бобровська О.Ю. Регіональна економіка та забезпечення сталого розвитку. *Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні* : матеріали першого ВЕБ-семінару для представників вищих навчальних закладів, органів публічної влади, громадських організацій (м. Одеса, 15 червня 2013 р.). URL: [http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez\\_wb.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez_wb.pdf).

надзвичайно важко віднайти такий баланс повноважень та розподілу функцій із регулювання економіки регіонів між центральними, регіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Для цього на законодавчому рівні закріплюються основні засади здійснення тих чи інших функцій з управління регіонами, що розподіляються між різними державними інституціями. Мета такого розподілу полягає в розмежуванні зон відповідальності та сфер впливу. Крім того, саме за рахунок такого розмежування буде досягтися, на думку законодавця, найбільший ефект від втручання держави в регіональну економіку та політику територіальних громад.

Важливо також ураховувати той факт, що регулювання економіки регіонів має бути прерогативою органів місцевого самоврядування, оскільки останні є прямим утіленням права громади на самоврядування, тому цілком логічним видається наділення саме цих органів основними функціями із забезпечення економічної безпеки регіону через видання регуляторних актів відповідно до положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV<sup>1</sup>. Саме вони, безпосередньо впливаючи на економічну систему регіону, забезпечуватимуть його збалансований розвиток та поступове економічне зростання, що стане базисом вирішення багатьох соціально-економічних проблем як конкретних громад, так і всього населення такого регіону, зокрема в безпековій сфері.

Синергія від результатів діяльності органів місцевого самоврядування в регіонах держави дасть змогу підтримувати економічну систему держави в бажаному стані (за умов контролю з боку уповноважених органів державної влади в межах їх компетенції), а саме забезпечувати її збалансований розвиток. Держава через створювану систему уповноважених органів буде перш за все координувати діяльність між органами державної влади регіонального рівня та органами місцевого самоврядування, засобами (насамперед правовими) й заходами (насамперед організаційними) реагувати на виникнення можливих ризиків погіршення стану забезпечення економічної безпеки регіону, зокрема за рахунок перерозподілу регіональних ресурсів та ресурсів громад.

Основою забезпечення економічної безпеки регіону є регіональні економічні інтереси, що органічно пов'язані з наявним у регіоні соціально-економічним потенціалом, безпосередньо залежать від

---

<sup>1</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

реалізації соціально-економічної політики, що провадиться державою, рівня збалансованості із загальнодержавними економічними інтересами та потребують захисту від внутрішніх (у межах конкретного регіону) і зовнішніх (у межах інших регіонів держави, держави загалом, зарубіжних країн) загроз. Роль же суб'єктів господарювання, що здійснюють господарську діяльність у межах певного регіону (регіонів) держави, виявляється у досягненні основної мети від результатів такої діяльності, що полягає в отриманні прибутку, за умови досягнення якої забезпечується економічний розвиток регіону (регіонів), держави загалом, що безпосередньо впливає на стан економічної безпеки регіону (регіонів) і в синергії забезпечує досягнення бажаного стану функціонування економічної системи держави. При цьому досягнення основної мети, якою є забезпечення економічної безпеки регіону (регіонів) держави, відбувається за умови ефективної, нормативно визначеної взаємодії цих економічних агентів (суб'єктів господарювання) з органами державної влади (як центральної, так і регіональної) та органами місцевого самоврядування за координаційної ролі держави задля забезпечення збалансованого розвитку економічної безпеки держави загалом<sup>1</sup>.

Наведені визначення демонструють, що регіон дійсно є цілісною системою, окремі складові частини якої уособлюють розвиток публічно-політичних та соціально-економічних процесів на його території. З цієї точки зору в контексті забезпечення економічної безпеки регіонів стає зрозумілим, що вона може бути досягнута виключно за рахунок установалення балансу розвитку регіональної економічної системи, тобто за рахунок урівноваження інтересів органів державної влади, органів місцевого самоврядування (у межах їх нормативно визначеної компетенції), територіальних громад, ринкових агентів (суб'єктів господарювання).

Такий баланс інтересів, спрямований на задоволення суспільних потреб населення регіону й забезпечення сталого розвитку території, є сутністю державної регіональної політики, квінтесенцією якої є механізм узгодження компетенційних суперечок та ефективний розподіл повноважень між усіма рівнями та інституціями, що мають компетенцію щодо управління регіоном. Регіон завжди відчуває на собі вплив внутрішніх і зовнішніх чинників, які спрямовують і визначають стратегію розвитку та поетапний план її реалізації, тому

---

<sup>1</sup> Білоусов С.М. Актуальні питання побудови системи економічної безпеки регіонів держави. *Правове забезпечення адаптації інвестиційної моделі розвитку економіки України та ринків фінансових послуг до права Європейського Союзу* : матеріали Круглого столу (м. Харків, 8 грудня 2017 р.) / редкол.:С.В. Глібко, В.Є. Єрмаченко, О.О. Дмитрик та ін. Харків : НДІ ПЗІР, 2017.

якщо в системі державних координат буде проявлятися лише один вектор сили (або вплив органів державної влади, або вплив органів місцевого самоврядування), розвиток регіону не буде вважатися врівноваженим, оскільки перманентні цілі визначатиме той чи інший уповноважений суб'єкт.

Це твердження повною мірою стосується такої багатоаспектної категорії, як безпека громади, оскільки в умовах децентралізації роль територіальних громад у вирішенні більшості питань її життєдіяльності суттєво трансформувалася зі зміщенням акцентів на істотне розширення повноважень таких громад, зокрема в питаннях забезпечення безпеки своїх мешканців. Саме тому створення безпекового середовища неможливе без дотримання балансу інтересів органів держави та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим слушною видається точка зору представників теорії інституціоналізму, відповідно до якої розвиток будь-якого об'єкта регулювання можливий лише за рахунок урівноваженого, збалансованого та послідовного впливу суб'єктів. Теорія інституціоналізму загалом відкидає можливість існування виключно одного суб'єкта впливу щодо такого управлінського об'єкта, як регіон. Регіон є складним соціально-економічним утворенням, яке розвивається не лише під впливом уповноважених суб'єктів, але й за рахунок власного внутрішнього потенціалу, тому такий вплив повинен мати характер координації та концентрації уваги на найбільш істотних питаннях функціонування регіону. При цьому ключовим критерієм сталого функціонування регіону, перш за все в питаннях створення належного безпекового середовища його територіальних громад, є критерій забезпечення збалансованого розвитку його (регіону) економічної системи та забезпечення його економічної безпеки.

У зв'язку з вищезазначеним можна цілком погодитись із тим, що «використання принципів конструктивної інтеграції та синтезу, взаємовпливу і взаємозбагачення за умови методологічної єдності розроблення і реалізації стратегій розвитку, встановлення системних зв'язків і численних факторів, що на них впливають, створює умови системності регіональних заходів, які здатні привести регіон до стану сталого розвитку на базисі екологічної, економічної та соціальної гармонії»<sup>1</sup>. З цього можна зробити висновок, що регулятивний та

---

<sup>1</sup> Бобровська О.Ю. Регіональна економіка та забезпечення сталого розвитку. *Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні* : матеріали Першого ВЕБ-семінару для представників вищих навчальних закладів, органів публічної влади, громадських організацій (м. Одеса, 15 червня 2013 р.). URL: [http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez\\_wb.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez_wb.pdf).

регуляторний вплив, який чинять на регіон органи державної влади та органи місцевого самоврядування, є тією ознакою, що спрямовує вектор регіонального розвитку в такому напрямі, який би дав змогу досягти максимального результату функціонування економічної системи регіону, що синтагматично впливає на забезпечення розвитку всіх сфер життєдіяльності регіону та безпекове середовище в ньому.

При цьому саме економічна складова частина розвитку будь-якого регіону держави є вирішальною в контексті забезпечення його (регіону) сталого функціонування. До недавнього часу, як стверджує В.С. Куйбіда, забезпечення соціально-економічного розвитку регіону здійснювалося переважно за такими основними напрямками, як «розроблення та реалізація програм державної підтримки соціально-економічного розвитку окремих регіонів та територій; реалізація галузевих програм, якими передбачаються виділення коштів на підтримку визначених територій та соціальний захист їх населення; регулювання міжбюджетних відносин»<sup>1</sup>.

Слід підкреслити, що розроблення й прийняття таких програм та їх деталізація на регіональному рівні потребують відповідної координації та кооперації зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, у процесі реалізації таких програм необхідно вирішити проблеми ієрархії в системі прийняття управлінських рішень, визначення основних центрів ухвалення рішень та центрів відповідальності. Загалом можна говорити, що ефективність взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування забезпечується в межах державної регіональної політики, пріоритетною метою якої має бути забезпечення економічної безпеки регіонів.

Водночас можна відзначити, що в сучасних умовах регіонального розвитку України загальнодержавні програми регіонального розвитку як ключові елементи політики забезпечення економічної безпеки регіонів поступово втрачають свою актуальність з огляду на їх декларативність, невизначеність пріоритетних цілей та завдань розвитку окремих регіонів держави з урахуванням особливостей функціонування економічних систем регіонів, відсутність системності та послідовності в їх сприйнятті після зміни влади в державі. Сьогодні державне регулювання економіки регіону потребує значної деконцентрації та децентралізації управлінського впливу з боку центральних органів державної влади. Регіон як об'єкт державного регулювання має бути забезпечений такою якістю регуляторного впливу (насамперед через прийняття регуляторних

---

<sup>1</sup> Куйбіда В.С. Нова державна регіональна політика: від теорії до практики. *Нова державна регіональна політика в Україні* / за заг. ред. В.С. Куйбіди. Київ : Крамар, 2009. С. 7–14.

актів органами державної влади регіонального рівня та органами місцевого самоврядування), яка б давала змогу максимально ефективно, оперативно та гнучко реагувати на будь-які зміни соціально-економічного характеру, уникаючи появи або загострення ризиків економічній безпеці. Така якість може бути досягнута за рахунок максимального наближення центру прийняття рішень до рівня регіону. Отже, саме тому необхідно наділити органи місцевого самоврядування та органи державної влади регіонального рівня таким обсягом компетенції, який би забезпечував вирішення завдань економічної безпеки на регіональному рівні без всеохоплюючого залучення центральних органів державної влади.

Доповнюючи цю тезу, маємо навести точку зору О.Ю. Бобровської, яка вважає, що успішне використання наукової інноваційної методології покращує інституційно-правові та організаційні умови реалізації поставлених стратегічних цілей, створює фундамент для ініціювання структурних перебудов, схем розміщення та вдосконалення елементів архітектури регіону. На рівні регіонів використання методичних управлінських, організаційних, програмно-цілевих інновацій у контексті реалізації державної стратегії розвитку регіонів підвищить їх структурну гнучкість, прогнозованість їх (регіонів) економічного розвитку. Це дасть змогу отримати відчутні позитивні результати здійснюваних перетворень, адже ліквідуються структурні невідповідності у видах діяльності, галузевої та секторальної структури щодо кількості і якості продукції та послуг, активізуються процеси створення нових моделей взаємодії влади, представників бізнесу і населення, з'являться нові функціональні завдання управління, що відповідають викликам зовнішнього і внутрішнього середовища регіонального поля діяльності<sup>1</sup>.

Можна стверджувати, що державна регіональна політика водночас охоплює багато сфер діяльності та переслідує досить розгалужені цілі, що інколи ускладнює не тільки їх досягнення, але й стратегічне і тактичне узгодження. В умовах сьогодення в Україні здійснювана державою регіональна політика є нечіткою, адже відсутня логічно побудована, ієрархічно узгоджена система завдань та пріоритетів регіонального розвитку, а це ускладнює досягнення реальних, а не декларованих показників розвитку територій. Доводячи це, можемо

---

<sup>1</sup> Бобровська О.Ю. Регіональна економіка та забезпечення сталого розвитку. *Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні* : матеріали Першого ВЕБ-семінару для представників вищих навчальних закладів, органів публічної влади, громадських організацій (м. Одеса, 15 червня 2013 р.). URL: [http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez\\_wb.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez_wb.pdf)

провести аналіз змісту категорії «державна регіональна політика». Так, на думку М.І. Долішнього, «державна регіональна політика – це система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку території»<sup>1</sup>.

Ю.М. Гладкий та А.І. Чистобаєв державну регіональну політику ототожнюють переважно з управлінням соціально-економічними процесами на рівні регіону і визначають її як сферу діяльності з управління політичним, економічним, соціальним та екологічним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, яка відображає взаємовідносини як між державою і регіонами, так і регіонів між собою<sup>2</sup>.

Дещо інший погляд має В.К. Симоненко, який під регіональною політикою розуміє, з одного боку, чітко опрацьовану в законодавчому аспекті практичну діяльність держави в усіх її регіонах, а з іншого боку, соціально-економічну політику, що здійснюється на основі загальнодержавного законодавства самими регіонами для досягнення чітко визначених регіональних та місцевих цілей і завдань<sup>3</sup>.

Отже, можна констатувати, що як на доктринальному рівні, так і на рівні законодавства ситуація щодо розроблення, запровадження та реалізації державної регіональної політики у сфері забезпечення економічної безпеки регіонів не є якісно кращою порівняно із ситуацією, що склалася щодо створення основ реалізації державної регіональної політики загалом. Водночас є достатньо підстав вважати, що державна регіональна політика у сфері забезпечення економічної безпеки регіону являє собою фундамент, на якому впроваджуватимуться всі інші елементи державної регіональної політики, зокрема соціальний, екологічний, культурний. При цьому державну регіональну політику у сфері забезпечення економічної безпеки регіону слід трактувати як діяльність уповноважених органів державної влади та органів місцевого самоврядування з регулювання соціально-економічного розвитку регіону, із забезпечення умов щодо його

---

<sup>1</sup> Долішний М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети. Київ : Наукова думка, 2006. С. 17.

<sup>2</sup> Гладкий Ю.Н., Чистобаєв А.И. Основы региональной политики : учебник для вузов / Фонд «Международно-правовые экспертизы» ; Европейский институт экспертов. Санкт-Петербург : изд-во В.А. Михайлова, 1998. С. 19.

<sup>3</sup> Симоненко В.К. Становлення інноваційної моделі розвитку економіки України: проблеми центральної влади і регіонів. *Регіональна економіка*. 2009. № 3. С. 31.

збалансованого розвитку з огляду на чинники внутрішнього і зовнішнього щодо регіону економічного середовища.

Для дослідження питань забезпечення економічної безпеки громад як складової частини такої безпеки регіону має значення заявлена у Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001, головна мета такої політики, якою є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Спираючись на це визначення та виходячи з теоретико-методологічних засад забезпечення економічної безпеки країни загалом, можемо дійти висновку, що конструкція «створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів» є квінтесенцією завдання державної регіональної політики у сфері забезпечення економічної безпеки регіонів. Отже, досягнення будь-яких цілей розвитку на регіональному рівні можливе виключно за умови наявності стабільної економічної ситуації в ньому або навіть помітного поступового економічного зростання.

Цей висновок випливає з того, що розвиток регіону так чи інакше відбувається за рахунок реалізації економічних інтересів суб'єктів, які беруть участь у ринкових процесах, що наявні як у межах конкретного регіону держави, так і в межах держави загалом. Регіон без економіки не може досягати жодних інших цілей, тим більше соціальних. З огляду на це економічний базис є основою життєдіяльності регіону, а все інше, зокрема інструментарій регіонального розвитку, механізми взаємодії між органами державної влади регіонального рівня та органами місцевого самоврядування, нормативно-правове забезпечення цих процесів, залежить від тієї економічної політики, яку провадить держава через наявні у неї засоби, зокрема господарсько-правові засоби. Однак якщо ця здійснювана економічна політика виявляється неспроможною вирішувати необхідні завдання в межах легітимних державотворчих

---

<sup>1</sup> Концепція державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 983.

процедур, то матимуть місце дестабілізуючі процеси, деструктивний вплив яких позначиться передусім на регіональному рівні.

Право як надбудова є загальним для всієї країни, натомість економічний базис залишається в регіоні, а сукупність таких регіональних базисів утворює загальнодержавну економіку, тому проблема взаємоузгодження інтересів економічних еліт, які представляють різні регіони (різні регіональні економічні сили) з національними економічними інтересами, має загальнодержавне значення, але найбільше відчувається саме в тому регіоні, економічні інтереси бізнес-еліт якого не корелюють із загальнодержавними економічними інтересами. Від цього страждає насамперед економічний базис, тому що суб'єкти господарювання, що здійснюють діяльність у певному регіоні, досить чутливі до зміни ринкової кон'юнктури, що відбувається за умови порушення балансу цих інтересів.

З'ясування сутності економічної надбудови сприяє розумінню змісту поняття «державна регіональна політика у сфері забезпечення економічної безпеки регіону». Йдеться про розроблення та формування окремих елементів цієї політики з огляду на інтереси регіонів або потреби регіонального розвитку. Є загальнодержавні орієнтири національної економічної безпеки, в контурах яких формуються вихідні пріоритети в системі забезпечення економічної безпеки регіонів. Розуміючи, що державна регіональна політика в Україні сьогодення як набір програмних засобів, цілей та завдань державно-регулятивного впливу на процеси розвитку регіону, розробляється під впливом бізнес-еліт, можемо цілком впевнено стверджувати, що її зміст (можливо, не так чітко, а опосередковано) так чи інакше відобразатиме їх (еліт) інтереси, тому вже в самих засадах державної регіональної політики у сфері забезпечення економічної безпеки регіону будуть закладатися певні суперечності. З огляду на це збалансованість державної регіональної політики також є певною мірою суб'єктивною, оскільки знову ж таки набір цілей і засобів їх реалізації формуватиметься під таким впливом.

Вирішення цієї ситуації можливе за рахунок запровадження нового підходу до розуміння основ створення, формування та реалізації державної регіональної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, а саме через розроблення Програм забезпечення економічної безпеки регіонів, що затверджуються Указом Президента України, основою яких має стати моніторинг стану забезпечення економічної безпеки регіонів. Такий моніторинг може відбуватися насамперед за допомогою SWOT-аналізу стану економічної безпеки за групами регіонів України, які об'єднані за принципом економічних районів, а матриці SWOT-аналізу забезпечать ефективність у визначенні пріоритетів державної регіональної політики та баланс

у відносинах у сфері забезпечення економічної безпеки між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Систематичне проведення таких SWOT-аналізів дасть змогу розробити алгоритм вжиття заходів із подолання загроз економічній безпеці регіонів.

Обов'язковою передумовою розроблення та запровадження таких програм мають стати принципи, на яких буде здійснюватися державна регіональна політика у сфері забезпечення економічної безпеки регіонів. Отже, ними можуть бути такі:

- принцип законності, що передбачає необхідність розроблення заходів регіональної політики та їх вжиття виключно на засадах нормативно-правових актів, не порушуючи та не обмежуючи максимально встановлений законодавством рівень гарантій прав та економічних інтересів суб'єктів господарювання;

- принцип паритетного розвитку, що передбачає створення та підтримку однакових для всіх уповноважених суб'єктів (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) умов реалізації власних завдань та функцій, зокрема щодо доступу до ресурсної бази та забезпечення контролю за реалізацією регуляторних приписів;

- принцип кооперації та координації, що передбачає об'єднання зусиль та координацію регулятивного та регуляторного впливу між різними уповноваженими суб'єктами управління в рамках єдиної стратегічної мети розвитку регіону;

- принцип координованої субсидіарності, що передбачає розподіл відповідальності між органами місцевого самоврядування та регіональними органами державної влади щодо забезпечення цілей політики економічної безпеки як необхідна передумова ефективної реалізації політики децентралізації повноважень у сфері регіонального розвитку;

- принцип достатності, що передбачає існування такої моделі взаємодії між усіма уповноваженими суб'єктами управління системою економічної безпеки регіонів, розподіл повноважень у якій забезпечить необхідний рівень ефективності виконання завдань регіонального розвитку<sup>1</sup>.

Окрім того, акцент у таких програмах слід зробити на ефективності вирішення поставлених в них завдань, які досягаються за умови, коли економічна система регіону перебуватиме в стабільному врівноваженому стані. Йдеться про систему індикаторів, розроблення яких має відбуватися з урахуванням соціально-економічних та

---

<sup>1</sup> Білоусов Є.М. Актуальні проблеми господарсько-правового забезпечення економічної безпеки України : монографія. Харків : Право, 2017. 240 с.

публічно-політичних процесів, що наявні в конкретному регіоні, тому ця система не буде однаковою для всіх регіонів країни. В цьому контексті проявляється вада наявної вітчизняної системи регіонального управління та її організаційно-правового забезпечення, оскільки навіть у Концепції державної регіональної політики не запроваджена система показників розвитку регіонів, а загальна мета державної регіональної політики має переважно декларативний характер<sup>1</sup>.

Окремої уваги потребує те, що не мають ознак системності та апіорної узгодженості інші нормативно-правові акти різного рівня ієрархічності, норми яких прямо чи опосередковано регламентують відносини із забезпечення економічної безпеки регіонів держави, отже, громад. Зокрема, серед таких нормативно-правових актів слід назвати Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III, який у контексті здійснюваної державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки регіонів визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, встановлює порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів, зокрема в царині забезпечення економічної безпеки регіонів<sup>2</sup>; Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 р. № 3059-III, який установив пріоритети та концептуальні положення щодо планування й використання території регіонів, шляхи вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку територій, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури регіонів<sup>3</sup>; Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV, у якому визначено засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм, зокрема у контексті вирішення проблем забезпечення економічної

---

<sup>1</sup> Концепція державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 983.

<sup>2</sup> Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

<sup>3</sup> Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>.

безпеки та стабільного розвитку окремих регіонів, подолання їх депресивності<sup>1</sup>.

Реагуючи на зовнішні та внутрішні загрози економічній безпеці України, 6 серпня 2014 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 385, якою затверджувалася Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. (далі – Державна стратегія), що визначала цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення окреслених цілей, а також передбачала узгодженість державної регіональної політики з іншими різновидами державної політики, що спрямовані на територіальний розвиток<sup>2</sup>. Важливим позитивним аспектом цього нормативно-правового акта можна вважати те, що в зазначеній Державній стратегії зазначається, що державна регіональна політика має базуватися не на патерналістських відносинах між державою і регіоном, а на створенні умов для формування постійно відтворювальної внутрішньої (ендогенної) бази розвитку в умовах відкритої економіки. Це можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства. Визначальними стають як горизонтальна координація дій органів державної влади, що мають вплив на регіональний розвиток, так і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку. Водночас слід відзначити, що далеко не всі поставлені у Державній стратегії завдання отримали втілення сьогодні.

За таких умов розроблення програм забезпечення економічної безпеки регіонів держави може дати змогу мобілізувати наявні ресурси та спрямувати їх на подолання найбільш актуальних проблем розвитку регіонів, що загалом послужить необхідним імпульсом для розвитку як економіки країни, так і територіальних громад.

---

<sup>1</sup> Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

<sup>2</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-n>.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо зазначити, що для досягнення цілей забезпечення економічної безпеки регіонів та громад, які входять до їх складу, необхідно вирішити такі завдання:

- упровадження детального, науково обґрунтованого аналізу внутрішнього природного, економічного, науково-технічного, трудового потенціалу регіонів, за результатами якого має відбуватися розроблення комплексних публічно-політичних, організаційно-правових, економічних та інших механізмів його ефективного використання з орієнтуванням на забезпечення загальнодержавної стабільності економічних процесів;

- здійснення з урахуванням особливостей потенціалу регіону та громад у його складі структурної перебудови його економіки, форматування просторового розміщення продуктивних сил на засадах інноваційності й наукоємності виробничих процесів та з огляду на потребу експортної орієнтації промислового комплексу;

- подолання територіального дисбалансу економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян не стільки на засадах економічного вирівнювання за рахунок міжбюджетних трансфертів, скільки шляхом активізації ініціатив місцевої влади, пошуку нових джерел інвестування та нових, інвестиційно привабливих проєктів перетворення регіонів та їх територіальних громад на прибуткові економічні системи;

- стимулювання розвитку приватного сектору та активізація комунального господарства, перетворення його на реального суб'єкта конкурентних відносин задля прямого вирішення проблем зайнятості населення та наповнюваності місцевих бюджетів;

- створення умов для оперативного моніторингу та реагування на стан економічних процесів у регіоні (зокрема, у територіальних громадах) як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях;

- удосконалення міжбюджетних та податкових відносин задля створення дієвих механізмів наповнення місцевих бюджетів за рахунок надходжень від суб'єктів господарювання, що функціонують безпосередньо в регіоні;

- посилення та пошук нових форм економічної інтеграції регіонів (громад) усередині держави та їхня участь у програмах розвитку транскордонного співробітництва, що відкриватиме для регіонів нові можливості у сфері економічного розвитку та стабілізації регіональних ринків;

- удосконалення системи управління регіональним економічним розвитком на загальнодержавному рівні, запровадження моніторингових програм, зміст яких полягатиме в застосуванні загальнодержавної

єдиної системи індикаторів розвитку й економічної стабільності регіонів та їх громад<sup>1</sup>;

- активізація роботи щодо формування дієвої системи нормативно-правового забезпечення економічної безпеки регіонів та громад у їх складі;

- використання механізмів реалізації Програм регіонального розвитку, аналіз наявних в Україні державних цільових програм, спрямованих на розвиток регіонів і територіальних громад, їх актуальність, вчасне та повне виконання;

- використання механізмів реалізації Програм забезпечення економічної безпеки регіонів задля стимулювання формування середовища економічного розвитку на регіональному рівні.

Таким чином, система завдань у сфері забезпечення безпекового середовища територіальних громад органічно пов'язана із забезпеченням економічної безпеки регіону. Вирішення поставлених завдань через розроблення та запровадження програм забезпечення економічної безпеки регіонів держави, їх взаємозв'язок з іншими нормативно-правовими актами, що забезпечують функціонування економічної системи регіону, його збалансований розвиток, дасть змогу сформувати потужний економічний базис, який стане рушійною силою стабільного розвитку не лише регіону, але й держави загалом.

### **1.3. Участь органів місцевого самоврядування в забезпеченні публічної безпеки громад**

Забезпечення публічної безпеки громад потребує комплексу злагоджених дій багатьох суб'єктів, наділених владними повноваженнями в економічній, соціально-політичній, правоохоронній та інших сферах життєдіяльності суспільства. Серед таких суб'єктів досить важливу роль виконують органи місцевого самоврядування, які є найбільш наближеною до населення ланкою публічної влади і безпосередньо зацікавлені у підтримці безпечного середовища на підвідомчих територіях.

Сьогодні в Україні органи місцевого самоврядування беруть доволі активну участь у відносинах, що виникають у зв'язку із забезпеченням публічної безпеки на регіональному та місцевому рівнях. Це відповідає

---

<sup>1</sup> Концепція державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 983.

європейській традиції, адже у країнах-членах Європейського Союзу органи місцевого самоврядування наділені широким комплексом повноважень стосовно публічної безпеки і правопорядку. Водночас нині в Україні продовжуються дискусії щодо ступеня самостійності та оптимального обсягу компетенції органів місцевого самоврядування у вирішенні питань життєдіяльності територіальних громад, в тому числі питань безпеки. Триває реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування, в рамках якої обговорюються різні варіанти розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. При цьому держава визнає, що наявний стан функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав<sup>1</sup>.

Правова основа діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки громад представлена положеннями Конституції України<sup>2</sup>, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>3</sup>, «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»<sup>4</sup>, Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>5</sup>, Кодексу цивільного захисту України<sup>6</sup> та низки інших законів і підзаконних нормативно-правових актів, зокрема локальних, що приймаються самими органами місцевого самоврядування. Однак сьогодні акти законодавства, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування у зазначеній сфері,

---

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831 ; Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.

<sup>2</sup> Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. (із змінами).

<sup>3</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170 (із змінами).

<sup>4</sup> Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835- III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338 (із змінами).

<sup>5</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

<sup>6</sup> Кодекс цивільного захисту України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458 (із змінами).

містять низку прогалин та неточностей, є недостатньо конкретизованими, що спричиняє ускладнення у правозастосуванні та негативно впливає на стан публічної безпеки громад.

Окремі аспекти щодо участі органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки громад раніше досліджувалися у наукових працях Р.С. Веприцького, В.О. Демиденка, В.В. Кадали, В.А. Орлова, О.О. Панової та інших представників юридичної науки. Водночас залишається низка питань, які не одержали достатньої наукової розробки і потребують додаткового опрацювання. Зокрема, це стосується підготовки та затвердження органами місцевого самоврядування програм із забезпечення публічної безпеки і правопорядку, участі цих органів в організації діяльності громадських об'єднань з охорони громадського порядку, визначення компетенції цих органів з розгляду справ про адміністративні правопорушення тощо.

Наведене вище свідчить про актуальність окресленої тематики та доцільність її дослідження задля обґрунтування пропозицій щодо удосконалення правових засад участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад.

Нині система органів місцевого самоврядування в Україні включає такі елементи:

- представницькі (виборні) органи – сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради, які складаються з депутатів і згідно із законом наділені правом представляти інтереси відповідних територіальних громад і приймати рішення від їх імені;

- виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад, що створюються відповідними радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування (ст. ст. 140, 141 Конституції України, ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Зазначені органи діють за принципом розподілу повноважень, що передбачають вирішення цими органами багатьох питань місцевого значення, зокрема низки питань публічної безпеки громад. При цьому сільські, селищні, міські ради мають можливість самостійно визначати структуру своїх виконавчих органів та розподіляти між ними повноваження з урахуванням загальнодержавних нормативно-правових актів. Користуючись таким правом, деякі місцеві ради утворили виконавчі органи, у віданні яких спеціально зосереджено питання публічної безпеки. Наприклад, Одеською міською радою утворено Департамент муніципальної безпеки, основними завданнями якого є розроблення та організація виконання міських цільових та

комплексних програм, спрямованих на забезпечення правопорядку, створення безпечних умов для життя, праці та відпочинку людей на території міста, захисту населення і території міста від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню; вжиття заходів, спрямованих на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню; організація заходів з охорони громадського порядку на території міста<sup>1</sup>.

Реалізуючи свою компетенцію, органи місцевого самоврядування беруть участь у забезпеченні публічної безпеки громад у різних формах. Однією з найважливіших серед цих форм є планування й програмування заходів, що здійснюватимуться для забезпечення такої безпеки у короткостроковій та середньостроковій перспективі.

У рамках такого планування й програмування найбільш значущі заходи, спрямовані на покращення стану публічної безпеки громад, включаються до програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються на пленарних засіданнях місцевих рад (п. 22 ч. 1 ст. 26, п. 1 п. «а» ст. 27, п. 16 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Наприклад, Програма економічного і соціального розвитку міста Маріуполя на 2020 р. передбачала, зокрема, виділення субвенцій на придбання технічних засобів для вдосконалення апаратно-програмного комплексу відеоспостереження Єдиного аналітичного сервісного центру Головного управління Національної поліції в області, придбання технічних засобів для Управління патрульної поліції, ремонт приміщень для поліцейських станцій<sup>2</sup>.

Водночас місцеві ради затверджують окремі цільові програми, спеціально присвячені питанням публічної безпеки і правопорядку. Зокрема, останніми роками у низці великих міст України запроваджено програми «Безпечне місто», що передбачають встановлення відеокамер у місцях найбільшого скупчення людей, формування на цій основі міських систем відеоспостереження за громадськими місцями, стратегічними міськими об'єктами, дорожнім рухом, а також створення

---

<sup>1</sup> Положення про Департамент муніципальної безпеки Одеської міської ради : затверджено Рішенням Одеської міської ради від 18 вересня 2019 р. № 5064-VII. *Офіційний сайт міста Одеси*. URL: <https://omr.gov.ua/ua/city/departments/bezpeka/statute>.

<sup>2</sup> Про Програму економічного і соціального розвитку м. Маріуполя на 2020 р. : Рішення Маріупольської міської ради від 24 грудня 2019 р. № 7/48-4777. *Офіційний сайт Маріупольської міської ради*. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/uploads/16/82324-7.48-4777.pdf>.

ситуаційних центрів для координованого управління, контролю та моніторингу ситуацій<sup>1</sup>.

Також приймаються цільові програми протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, що передбачають вжиття на відповідних територіях комплексу превентивних та інших заходів, у яких беруть участь територіальні органи й підрозділи Національної поліції, виконавчі органи місцевих рад, комунальні підприємства та організації, інші уповноважені органи та служби<sup>2</sup>. Водночас практика підготовки таких цільових програм нині є непорядкованою. Так, в одних випадках ініціаторами та головними розробниками таких програмних документів виступають відповідні територіальні органи поліції, в інших – програмні документи розробляються виконавчими органами місцевих рад. Застосовуються різні підходи до визначення назв цих програмних документів, їх структури, змістовного наповнення, кола головних виконавців і співвиконавців тощо. Різним є рівень якості затверджуваних програм: деякі з них є достатньо змістовними, деякі мають скоріше формальний характер і містять суттєві недоліки.

Аналізуючи практику реалізації повноважень органів місцевого самоврядування стосовно затвердження цільових програм, спрямованих на розвиток безпечного середовища, керівниця програмної ініціативи «Безпека громад» Експертного центру з прав людини У. Шадська констатувала, що такі програми сьогодні діють практично в кожній громаді, проте їхня ефективність перебуває під сумнівом. Це зумовлено передусім застарілим підходом до розроблення програми, формування її змісту та реалізації. Зокрема, здебільшого основний фокус роблять на попередженні злочинності (кримінальних

---

<sup>1</sup> Програма «Безпечне місто» на 2016–2018 роки : затверджена Рішенням Вінницької міської ради від 25 грудня 2012 р. № 48. *Офіційний сайт Вінницької міської ради*. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOfInformationalTecholgies/ShowContent.aspx?ID=23>; Програма «Безпечне місто» на 2016–2020 роки : затверджена Рішенням Дніпровської міської ради від 30 березня 2016 р. № 14/5. *Офіційний сайт Дніпровської міської ради*. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/-62>.

<sup>2</sup> Наприклад, Програма посилення охорони публічної безпеки і боротьби зі злочинністю на території Бахмутської міської об'єднаної територіальної громади «Правопорядок 2020–2021» : затверджена Рішенням Бахмутської міської ради від 29 січня 2020 р. № 6/139-2855. *Офіційний сайт Бахмутської міської ради*. URL: <https://artemrada.gov.ua/26161>; Комплексна програма протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку у Чуднівській об'єднаній територіальній громаді на 2019–2021 рр. : затверджена Рішенням Чуднівської міської ради від 9 квітня 2019 р. № 63. *Офіційний сайт Чуднівської громади*. URL: <https://chudniv-miskrada.gov.ua/kompleksna-programa-pidvischennya-efektivnosti-profilaktiki-zlochinnosti-na-20162020-rr-na-teritorii-mista-chudniv-11-40-38-24-01-2018>.

та адміністративних правопорушень), проте не враховують велику кількість можливих або наявних загроз для місцевого населення<sup>1</sup>.

Розвиваючи цю тезу, У. Шадська зазначає, що у таких країнах, як Чехія, Польща, Великобританія, Литва, Іспанія, до розроблення програм у сфері безпеки обов'язково долучаються практично всі місцеві органи влади, включаючи правоохоронні. Такі програми формують, орієнтуючись на дослідження громадської думки, оперативні та статистичні дані про потенційні або наявні загрози. Основний акцент роблять на ідентифікації (комплексному аналізі), створенні механізму попередження та вирішенні конкретних проблем безпеки на певній території. Стратегічні цілі та завдання програми визначають на підставі сформованих пріоритетів, які необхідно втілити протягом певного періоду часу. У регіоні може бути декілька програм, усе залежить від масштабів території, густоти населення та безпекової ситуації загалом, тобто діє індивідуальний підхід. Коло суб'єктів, відповідальних за патронат, фінансування та вжиття заходів, також визначається завчасно і може змінюватися залежно від досягнутих результатів, отже, існує система періодичної оцінки реалізації завдань програми. Як приклад дослідниця наводить Програму безпеки міста Гданська (Республіка Польща), що розроблена з урахуванням думки мешканців та охоплює такі складові частини, як протидія злочинності; безпека в громадських місцях та місцях проживання; безпека вразливих груп населення; попередження насильства в сім'ї; безпека у школі; безпека дорожнього руху; екологічна безпека; пожежна безпека; профілактичні заходи; попередження інфекційних хвороб; протидія наркоманії та алкоголізму<sup>2</sup>.

Врахування позитивного досвіду інших країн щодо підготовки програмних документів з питань публічної безпеки громад може виявитися корисним для України. При цьому покращенню наявних підходів до планування і програмування у цій сфері може сприяти затвердження на загальнодержавному рівні Методичних рекомендацій щодо розроблення, затвердження та контролю виконання регіональних та місцевих програм з питань забезпечення

---

<sup>1</sup> Шадська У. Безпека громади – пошук спільних рішень : навчальний посібник. Київ, 2018. С. 79. URL: [https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/Bezpeka\\_Hromad.pdf](https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/Bezpeka_Hromad.pdf).

<sup>2</sup> Шадська У. Зазначена праця. С. 79–80; Uchwała nr XVIII/538/16 rady miasta Gdanska z dnia 28 stycznia 2016 roku w sprawie uchwalenia “Miejskiego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”. URL: <https://app.xyzgcm.pl/gdansk-pl/d/20160472147/miejski-program-zapobiegania-przestepczosci-oraz-ochrony-bezpieczenstwa-obywateli-i-porzadku-publicznego.pdf>.

публічної безпеки і правопорядку. В таких Методичних рекомендаціях варто запропонувати, зокрема, примірну структуру зазначених програм з урахуванням необхідності підтримання безпечних умов у різних сферах життєдіяльності територіальних громад. З огляду на коло завдань і повноважень центральних органів виконавчої влади такі Методичні рекомендації доцільно затвердити спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства розвитку громад і територій України.

Ще однією формою участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад є організація діяльності громадських об'єднань, які створюються на добровільних засадах задля сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні кримінальних та адміністративних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій. Відповідно до вимог законодавства органи місцевого самоврядування мають надавати всіляку допомогу та підтримку у створенні таких громадських формувань і водночас уповноважені здійснювати координацію діяльності зазначених громадських формувань, видавати посвідчення їх членам, розглядати пропозицій цих формувань щодо поліпшення стану громадського порядку, спільно з правоохоронними органами залучати ці формування до проведення патрулювання та вжиття інших спільних заходів. Для реалізації цілей і завдань цих громадських формувань органи місцевого самоврядування мають право надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку, вводити за рахунок коштів місцевого бюджету посади інструктора з питань роботи з цими формуваннями, начальника загону народної дружини підприємства, установи, організації (ч. 2 ст. 3, ч. 3 ст. 4, ч. 2 ст. 12, ст. 15, ст. 16, ч. 1 ст. 19 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»).

Водночас наявний стан правового регулювання відносин органів місцевого самоврядування з вищезазначеними громадськими формуваннями не позбавлений окремих недоліків. Зокрема, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» містить внутрішні протиріччя стосовно розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, органами Національної поліції та місцевими органами виконавчої влади стосовно координації і контролю діяльності громадських формувань (статті 3, 15,

16, 20 Закону по-різному визначають те, які саме органи уповноважені організувати, координувати та контролювати діяльність таких громадських формувань). До того ж на загальнодержавному рівні не визначено порядок здійснення певними органами координації та контролю щодо діяльності громадських формувань. Деякі органи місцевого самоврядування затвердили такий порядок власними нормативно-правовими актами локальної дії<sup>1</sup>, однак врегулювання в такий спосіб відносин між зазначеними суб'єктами виявляється недостатнім. Свідченням цього є неоднотайна судова практика вирішення спорів між органами місцевого самоврядування та окремими громадськими формуваннями щодо примусового припинення діяльності останніх через те, що вони не співпрацюють з органами місцевого самоврядування та органами поліції<sup>2</sup>.

Наведене вище вказує на доцільність доопрацювання правової основи відносин органів місцевого самоврядування та громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зокрема визначення порядку здійснення органами місцевого самоврядування спільно з органами Національної поліції координації та контролю за діяльністю цих громадських формувань.

Наступною важливою формою участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад є розгляд справ про окремі види адміністративних правопорушень, а також

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку здійснення координації та контролю діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зареєстрованих на території міста Одеси : Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради від 26 травня 2016 р. № 145. *Офіційний сайт міста Одеси*. URL: <https://omr.gov.ua/ru/acts/committee/83921>; Про затвердження Порядку здійснення координації та контролю за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зареєстрованих на території м. Житомира. *Офіційний веб-сайт Житомирської міської ради*. URL: <http://old.ztrada.gov.ua/laws/t1/p2?pageNum=119>.

<sup>2</sup> Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 9 жовтня 2020 р. у справі № 160/9038/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93873224>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 17 грудня 2020 р. у справі № 160/773/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94039540>; Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 16 березня 2020 р. у справі № 420/7789/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88235158>; Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 27 березня 2020 р. у справі № 420/7790/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88456760>.

вжиття заходів, спрямованих на запобігання адміністративним правопорушенням. Так, виконавчі комітети (виконавчі органи, що виконують повноваження виконавчих комітетів) сільських, селищних, міських рад, їх уповноважені посадові особи, адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад віднесено до кола органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. При цьому серед видів адміністративних правопорушень, підвідомчих цих органам, є такі, що порушують публічну безпеку громад (порушення правил охорони електричних мереж, пошкодження газопроводів під час провадження робіт, порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів, завідомо неправдивий виклик пожежної охорони, поліції, швидкої медичної допомоги або аварійних служб тощо). Також органи місцевого самоврядування уповноважені розробляти і здійснювати заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню; координувати на своїй території роботу всіх державних і громадських органів із запобігання адміністративним правопорушенням; встановлювати правила з окремих питань, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність (ст. ст. 5, 6, 213–219 Кодексу України про адміністративні правопорушення, пп. 4 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Реалізація органами місцевого самоврядування зазначених повноважень дає їм можливість певною мірою впливати на стан публічної безпеки в межах підвідомчих територій, зокрема шляхом вжиття заходів щодо припинення адміністративних правопорушень, які посягають на громадський порядок. Однак нині окремі питання щодо правового регулювання цього напрямку діяльності органів місцевого самоврядування потребують доопрацювання. Зокрема, науковці і практики раніше неодноразово звертали увагу на те, що на рівні закону не регламентовано належним чином процедуру утворення адміністративних комісій при виконавчих органах місцевих рад, зокрема не встановлено вимоги до кількісного складу адміністративної комісії, а також вимоги, яким мають відповідати члени таких комісій. На державному рівні досі не прийнято нове Типове положення про адміністративні комісії, тому органи місцевого самоврядування під час розроблення власних положень про адміністративні комісії керуються актом радянських часів, а саме Положенням про адміністративні комісії

Української РСР від 9 березня 1988 р., що не відповідає умовам сьогодення<sup>1</sup>.

Зважаючи на такі недоліки законодавства, можемо погодитись із думкою С.С. Василів, яка зазначила, що у разі збереження адміністративних комісій як органу адміністративної юрисдикції необхідно нормативно визначити освітньо-кваліфікаційні вимоги до осіб, які входять до створених колегіальних підрозділів органів місцевого самоврядування, а також передбачити обов'язкову участь у таких комісіях осіб, які є кваліфікованими фахівцями у галузі права або у сфері правовідносин, що є предметом розгляду органу адміністративно-деліктної юрисдикції. При цьому дослідниця цілком слушно звернула увагу на положення Закону Чеської Республіки «Про проступки» (п. 3 § 53), яким передбачено право муніципалітетів створювати комісії для розгляду проступків як власний орган. Ці комісії діють і приймають рішення у складі трьох осіб з обов'язковим головуванням особи з юридичною освітою або зі спеціальною професійною компетентністю для розгляду проступків<sup>2</sup>.

Крім врегулювання питань, зазначених вище, доцільно переглянути перелік видів адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до відання виконавчих органів місцевих рад та створених ними адміністративних комісій. Це обумовлено тим, що цей перелік формувався ситуативно впродовж багатьох років і сьогодні охоплює деякі види адміністративних правопорушень, розгляд справ щодо яких з урахуванням специфіки цих правопорушень мав би здійснюватися судом або територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, що наділені спеціальною компетенцією у відповідній сфері, отже, є більш обізнаними у певних питаннях. Наприклад, до підвідомчості адміністративних комісій при виконавчих органах міських рад віднесено розгляд справ щодо такого виду

---

<sup>1</sup> Миколенко О.І. Адміністративні комісії у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. Правознавство*. 2012. Т. 17. Вип. 1/2 (16/17). С. 142; Василів С.С. Адміністративні комісії у системі органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2016. № 850. С. 376–377; Бердник В.С. Місце адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 147; Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5540-11#Text>.

<sup>2</sup> Василів С.С. Зазначена праця. С. 377–378; *Zakon České národní rady ze dne 17. května 1990 o přestupcích*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-200>.

адміністративного правопорушення, як порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва (виробництво, заготівля, пакування, маркування, затарювання, зберігання насіння, садивного матеріалу задля продажу без додержання методичних і технологічних вимог або реалізація їх без документів про якість, а також інше введення в обіг насіння, садивного матеріалу з порушенням встановленого порядку) (ст. ст. 218, 104<sup>1</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення)<sup>1</sup>. Водночас нині функціонують територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що спеціально уповноважені реалізувати державну політику у сфері державного нагляду (контролю) у сфері насінництва та розсадництва (ст. ст. 24–26 Закону України «Про насіння і садівний матеріал»<sup>2</sup>), порівняно з адміністративними комісіями при органах місцевого самоврядування вони мають більше можливостей щодо виявлення, правильної правової кваліфікації та припинення зазначеної категорії адміністративних правопорушень з притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності.

З урахуванням цього одним із напрямів удосконалення законодавства щодо участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад має стати актуалізація переліку видів адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до відання виконавчих органів місцевих рад та створених ними адміністративних комісій, а також оптимізація розподілу компетенції у цій сфері між цими органами та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади.

Продовжуючи аналіз, маємо звернути увагу на таку форму участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад, як забезпечення додержання вимог безпеки під час проведення у населених пунктах масових заходів. Зазначений аспект має велике значення, адже проведення громадських заходів в умовах скупчення багатьох людей пов'язано з підвищеними безпековими ризиками.

Нині до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та

---

<sup>1</sup> Одночасно у статті 244 Кодексу України про адміністративні правопорушення залишаються норми, згідно з якими розгляд справ щодо цього ж виду адміністративних правопорушень віднесено до компетенції державних інспекторів сільського господарства, тоді як у 2019 р. Державну інспекцію сільського господарства України було ліквідовано.

<sup>2</sup> Про насіння і садівний матеріал : Закон України від 26 грудня 2002 р. № 411-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 13. Ст. 92 (із змінами).

інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням під час їх проведення громадського порядку (пп. 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Водночас реалізація цих повноважень на практиці супроводжується низкою ускладнень. Однією з причин цього є те, що в Україні досі не прийнято законодавчий акт стосовно порядку реалізації громадянами конституційного права на проведення мирних зібрань (зборів, мітингів, демонстрацій тощо), тоді як прийняття такого закону є доцільним та необхідним, на чому неодноразово наголошувалося у різних джерелах<sup>1</sup>. При цьому у Рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 міститься зазначення про те, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення мирних зібрань з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо має бути предметом законодавчого регулювання<sup>2</sup>.

За відсутності відповідного законодавчого акта деякі органи місцевого самоврядування намагаються заповнити ці прогалини законодавства шляхом прийняття власних (локальних) правових актів<sup>3</sup>. Водночас з урахуванням змісту вищезазначеного Рішення Конституційного Суду України правомірність прийняття місцевими радами таких актів може ставитись під сумнів, адже на практиці мали

---

<sup>1</sup> Щодо необхідності законодавчого врегулювання права громадян на мирні збори : Аналітична записка. *Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanskususpilstvo/schodo-neobkhdnosti-zakonodavchogo-vregulyvannya-prava>; Вищий адміністративний суд України вкотре просить суб'єктів законодавчої ініціативи якнайшвидше врегулювати питання мирних зібрань в Україні. *Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України*. URL: <http://www.vasu.gov.ua/123603>.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 у справі № 1-30/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text>.

<sup>3</sup> Порядок вирішення відповідно до законодавства України питань про проведення в місті Чугуєві зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших мирних зібрань, здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку : Додаток до Рішення виконавчого комітету Чугуївської міської ради від 8 серпня 2013 р. № 299. *Офіційний сайт Чугуївської міської ради та її виконавчого комітету*. URL: [http://chuguev-rada.gov.ua/files/docs/2020/8358\\_4502PorjadokprovedennyavmChuguevizborivmitingi.pdf](http://chuguev-rada.gov.ua/files/docs/2020/8358_4502PorjadokprovedennyavmChuguevizborivmitingi.pdf); Про затвердження Тимчасового порядку організації та проведення у місті Куп'янську зборів, мітингів, походів та демонстрацій : Рішення Куп'янської міської ради від 16 грудня 2011 р. № 526-VI. *Офіційний сайт Куп'янської міської ради та її виконавчого комітету*. URL: <http://kupyansk-rada.gov.ua/rdocs/file/17473/1>.

місце випадки їх скасування в судовому порядку як таких, що прийняті з перевищенням наданих місцевим радам повноважень<sup>1</sup>.

З огляду на те, що органи місцевого самоврядування зацікавлені у забезпеченні громадського порядку на відповідних територіях, їм надано право звернутися до суду із позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій (якщо проведення заходу може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей) чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо) (ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України<sup>2</sup>). Водночас в умовах неналежного правового регулювання відносин, пов'язаних з організацією мирних зібрань, судова практика вирішення таких категорій справ є неоднозначною<sup>3</sup>.

З урахуванням наведеного вище, підтримуючи позицію науковців і практиків щодо потреби у прийнятті законодавчого акта з питань реалізації громадянами конституційного права на проведення мирних зібрань, маємо звернути увагу на те, що під час розроблення такого закону в його зміст доцільно включити, зокрема, основні положення стосовно особливостей забезпечення публічної безпеки й порядку у зв'язку з організацією та проведенням мирних зібрань, у тому числі конкретизувати повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення такої безпеки.

Водночас варто відзначити, що мирні зібрання (збори, мітинги, походи і демонстрації) є не єдиним видом масових заходів, проведення яких пов'язано з підвищеним ризиком для публічної безпеки й порядку. До кола таких заходів належать також спортивні змагання, громадські розважальні заходи, проведення вуличних ярмарків, народних свят тощо.

У зв'язку з цим викликає інтерес підхід, застосований у законодавстві Латвійської Республіки. Нині у цій країні діють Закони

---

<sup>1</sup> Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 18 вересня 2012 р. у справі № 2-а-2651/12/2170. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/26124845>.

<sup>2</sup> Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 2005. № 35–37. Ст. 446 (із змінами).

<sup>3</sup> Серета М.В., Куйбіда Р.О., Трубенкова О.М. Свобода мирних зібрань в Україні: пошук оптимальної моделі регулювання. URL: [http://185.65.244.102/ua/about/books/peaceful\\_assemblies](http://185.65.244.102/ua/about/books/peaceful_assemblies); Про правове врегулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 22 травня 2015 р. № 5. *Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України*. URL: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_vasu\\_5\\_22-05-2015](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_5_22-05-2015).

«Про мітинги, маніфестації та пікети» та «Про безпеку публічних розважальних та святкових заходів». Перший з названих Законів регулює відносини, що виникають у зв'язку з проведенням масових заходів (зборів, маршів, пікетів тощо) для вираження ідей і думок з політичних, економічних і соціальних питань, які мають суспільне значення. Окрім іншого, зазначений Закон визначає строки подання органам місцевого самоврядування заяви про проведення масового заходу та регламентує основні питання розгляду таких заяв. Низка положень Закону стосується встановлення вимог щодо додержання публічної безпеки під час проведення вищезазначених масових заходів (зокрема, учасникам таких заходів заборонено ховати обличчя під маскою, мати при собі предмети, які за своїм характером можуть бути придатні для нанесення тілесних ушкоджень людям або завдання матеріальної шкоди) Окремо обумовлено, що органи місцевого самоврядування можуть видавати обов'язкові постанови про порядок та організацію зборів, маніфестацій та пікетів у визначених місцях<sup>1</sup>. Дія другого з вищеназваних Законів (Закон «Про безпеку публічних розважальних та святкових заходів») не поширюється на відносини щодо проведення мітингів, маніфестацій і пікетів, натомість цей законодавчий акт визначає правові засади забезпечення публічного порядку і безпеки у зв'язку з проведенням святкових, меморіальних, спортивних або розважальних закладів, запланованих і організованих фізичною або юридичною особою та доступних для громадськості у публічному місці незалежно від форми власності на майно. При цьому зазначений Закон охоплює, зокрема, положення щодо участі у цих відносинах органів місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

Подібний підхід до законодавчого регулювання досліджуваних відносин доцільно використати під час розроблення відповідних законодавчих актів в Україні з урахуванням особливостей територіальної організації влади та інших внутрішніх умов.

Важливою складовою частиною діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки громад є співпраця з територіальними органами і підрозділами Національної поліції України та іншими правоохоронними органами. Зокрема, представницькі органи місцевого самоврядування уповноважені заслуховувати інформацію прокурорів та керівників органів

---

<sup>1</sup> Par sapulcēm, gājieniem un piketiem: Latvijas Republikas likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/42090-par-sapulcem-gajieniem-un-piketiem>.

<sup>2</sup> Publisku izklaides un svētku pasākumu drošības likums: Latvijas Republikas likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/111963-publisku-izklaides-un-svetku-pasakumu-drosibas-likums>.

Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території. У разі незадовільної оцінки результатів діяльності керівників відповідних органів (підрозділів) поліції місцеві ради вправі прийняти резолюцію недовіри таким керівникам (п. 40 ч. 1 ст. 26, п. 36 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію»<sup>1</sup>).

Одним із засобів налагодження взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами стосовно забезпечення публічної безпеки громад є створення при органах місцевого самоврядування відповідних міжвідомчих колегіальних органів (комісій, робочих груп тощо), до складу яких входять представники різних органів і служб. Зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 38) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено утворення комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Реалізуючи свої повноваження щодо сприяння діяльності органів прокуратури, Служби безпеки, Національної поліції, органи місцевого самоврядування опосередковано впливають на стан публічної безпеки громад. Прикладом такого сприяння є, зокрема, участь органів місцевого самоврядування у реалізації проекту «Поліцейський офіцер громади», що започаткований у 2019 р. за ініціативою Національної поліції України. Основною метою цього проекту є забезпечення кожної територіальної громади окремим офіцером поліції, який не тільки працюватиме на території певної громади, але й житиме там. Головними завданнями поліцейського офіцера громади є орієнтація на потреби місцевого населення, підтримка постійного контакту з мешканцями, щоденне забезпечення порядку на своїй території, своєчасне реагування на проблеми громади та запобігання вчиненню правопорушень. При цьому за умовами проекту за підтримки об'єднаних територіальних громад та донорських коштів поліцейський офіцер громади отримує облаштоване службове приміщення та робоче місце, службовий автомобіль, паливно-мастильні матеріали тощо<sup>2</sup>.

Задля створення сприятливих умов діяльності поліцейських офіцерів громад органи місцевого самоврядування, на території яких реалізується

---

<sup>1</sup> Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379 (із змінами).

<sup>2</sup> В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади». *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-oficer-gromadi>; Поліцейський офіцер громади. *Офіційний сайт Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/ya-tut.html>.

зазначений проєкт, приймають правові акти щодо налагодження співпраці з поліцейськими офіцерами. Наприклад, рішенням Узинської міської ради затверджено Програму «Поліцейський офіцер громади» на 2020–2021 рр., якою передбачено комплекс заходів, що здійснюються на місцевому рівні задля підтримки діяльності поліцейського офіцера на території Узинської міської об'єднаної територіальної громади. Програмою обумовлено, що громада повідомляє поліцейським офіцерам громади про проблеми у сфері безпеки та сприяє попередженню правопорушень шляхом створення таких умов, які є некомфортними та небезпечними для правопорушників; застосуванню сучасних технологій для зниження кількості правопорушень; створенню безпечного дорожнього середовища в громаді та протидії порушенням правил дорожнього руху; допомозі людям похилого віку та попередженню правопорушень щодо них; створенню маршрутів патрулювання з урахуванням думки громади; протидії негативним соціальним явищам (алкоголізм, наркоманія); популяризації здорового способу життя; профілактиці правопорушень у сфері благоустрою; правовій освіті дітей та дорослих; протидії жорсткому поводженню з тваринами; розшуку зниклих дітей, дорослих, які заблукали. Для створення умов щодо ефективного виконання поліцейським офіцером громади своїх обов'язків передбачено фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету таких заходів, як придбання оргтехніки; облаштування кабінетів меблями; придбання автотранспортного засобу; придбання паливно-мастильних матеріалів для службового автотранспорту поліцейського офіцера громади; оплата послуг з технічного обслуговування та поточного ремонту автотранспорту, встановлення та обслуговування додаткового обладнання на службовий автотранспорт поліцейського офіцера громади<sup>1</sup>.

Така співпраця між органами місцевого самоврядування та органами поліції відповідає європейській практиці налагодження взаємодії поліції з населенням та місцевою владою заради спільного безпечного простору. Для позначення такої взаємодії традиційно вживається англійський термін “Community Policing” (CoP). “Community Policing” – це підхід до щоденної роботи поліції, побудований на принципах постійної комунікації, де поліція та місцева громада відчувають спільну відповідальність за безпеку, місцеві проблеми вирішуються у взаємодії з населенням та відповідальними органами влади, поліція реагує на місцеві потреби й вимоги, які

---

<sup>1</sup> Про затвердження Програми «Поліцейський офіцер громади» на 2020–2021 рр. : Рішення Узинської міської ради від 13 липня 2020 р. № 31-1340/2020. *Офіційний сайт Узинської громади*. URL: <http://uzynska.gromada.org.ua/docs/416564>.

визначає громада. “Community Policing” є складовою частиною повсякденної роботи поліції у таких країнах, як Бельгія, Болгарія, Кіпр, Чехія, Данія, Німеччина, Естонія, Іспанія, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Польща, Велика Британія та США<sup>1</sup>.

У ракурсі досліджуваного аспекту слід також звернути увагу на те, що останніми роками в Україні набула поширення практика укладання між органами місцевого самоврядування та територіальними органами Національної поліції меморандумів про співпрацю (взаємодію), у рамках яких ці органи засвідчують готовність докласти спільних зусиль для підвищення рівня правопорядку та публічної безпеки, визначають певні форми взаємодії у цьому напрямі<sup>2</sup>. Також наявні окремі випадки укладання між цими органами договорів, у яких йдеться про взаємодію у вирішенні певних вузько спрямованих питань безпеки й правопорядку<sup>3</sup>.

Зазначена практика загалом заслуговує схвальної оцінки, проте на рівні законодавства немає положень щодо можливості укладання таких документів та окреслення їх змісту. Водночас і на органи Національної поліції, і на органи місцевого самоврядування поширюються приписи ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому питання про можливість кваліфікації відповідних дій органів місцевого самоврядування та Національної поліції як таких, що здійснюються в межах дискреційних повноважень, має дискусійний характер. Можна припустити, що саме через це під час укладання меморандумів про взаємодію зазначені органи іноді обумовлюють, що вони розглядають меморандум як декларацію про наміри, що не приводять до можливих юридичних чи фінансових наслідків або зобов'язань для будь-кого з них.

У зв'язку з наведеним вище заслуговує на увагу підхід, застосований у Законі «Про поліцію» Чеської Республіки. Цей Закон

---

<sup>1</sup> Взаємодія поліції та громади (“Community Policing”). URL: [https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com\\_pol.pdf](https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf).

<sup>2</sup> Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції в Київській області та Узинською міською об'єднаною територіальною громадою від 19 березня 2020 р. *Офіційний сайт Узинської об'єднаної територіальної громади*. URL: <http://uzynska.gromada.org.ua/news/1584688022>.

<sup>3</sup> Про погодження укладання договору «Про зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках Національної поліції»: Рішення виконавчого комітету Вінницької міської ради від 5 березня 2020 р. № 526. *Офіційний сайт Вінницької міської ради*. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Docs/ExecutiveCommitteeDecisions/2020/%E2%84%961100%2004-06-2020.pdf>.

містить окремі параграф «Співробітництво з муніципалітетами», в якому прямо передбачено можливість укладання територіальними органами поліції угод про координацію з муніципалітетами задля встановлення загальної процедури для забезпечення місцевого публічного порядку. Обумовлено, що угода про координацію має визначати, зокрема, форми та інструменти постійної координації діяльності муніципалітету та департаменту поліції у забезпеченні місцевих питань публічного порядку у муніципалітеті; завдання муніципалітету і департаменту поліції в галузі попередження протиправних дій, які порушують публічний порядок у муніципалітеті; завдання муніципалітету і поліцейського управління у разі порушення публічного порядку у муніципалітеті; ступінь участі муніципалітету і департаменту поліції у забезпеченні виконання вищезазначених завдань; форми та інструменти для оцінки виконання поставлених завдань та усунення будь-яких виявлених недоліків; строк дії угоди; надання фінансування<sup>1</sup>.

Подібний підхід може бути передбачено у законодавстві України. Закріплення на рівні Законів України «Про Національну поліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні» положень щодо укладення територіальними органами поліції та органами місцевого самоврядування угод про взаємодію і координацію діяльності підведе належне законодавче підґрунтя щодо наявної практики укладання відповідних документів, а також сприятиме подальшому розвитку такої практики та більш ефективній взаємодії цих органів.

У ракурсі досліджуваних питань варто акцентувати увагу на тому, що в Україні впродовж тривалого часу обговорюється можливість розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення правопорядку та створення в структурі цих органів місцевої (комунальної, муніципальної) поліції або інших підрозділів, які б виконували правоохоронні функції та отримували фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Зокрема, ще у 2004 р. на законодавчому рівні було закріплено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з підготовки і внесення на розгляд місцевої ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про кількість працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов (пп. 1 п. «а» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про

---

<sup>1</sup> Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky, 273/2008 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-273>.

місцеве самоврядування в Україні»). Водночас наведена норма Закону не одержала практичної реалізації, зокрема, через недостатність коштів місцевих бюджетів, а також через політичні чинники.

Упродовж 2001–2015 рр. було розроблено більше семи тематичних законопроектів, наприклад «Про міліцію місцевого самоврядування» (2002 р.), «Про місцеву поліцію» (2009 р.), «Про варту» (2014 р.), «Про муніципальну поліцію» (2014 р.). В усіх цих законопроектах тією чи іншою мірою висвітлена позиція, за якою місцева поліція повинна перебувати у повному розпорядженні органів місцевого самоврядування, не перебуваючи в системі МВС України чи Національної поліції України. Водночас передбачалося, що координація їх діяльності може здійснюватися виконавчими органами місцевих рад спільно з органами поліції<sup>1</sup>.

У 2015 р. Верховною Радою України прийнято в першому читанні проект Закону «Про муніципальну варту», який передбачав створення у громадах не місцевої поліції, а інших підрозділів правопорядку. Однак згодом зазначений законопроект було знято з розгляду. Серед причин вагання з ухваленням цього Закону називають відсутність повноцінного розуміння співіснування поліції та муніципальних варт, а також ризики сепаратистських заворушень в умовах воєнного конфлікту з Російською Федерацією<sup>2</sup>.

Зрештою, за відсутності відповідного законодавчого акта в низці населених пунктів України органи місцевого самоврядування почали самі приймати рішення про створення місцевих інституційних структур із назвами «муніципальна варта», «муніципальна дружина», «муніципальна охорона», що виконують окремі функції з охорони громадського порядку та безпеки. Частина таких формувань має статус виконавчих органів місцевих рад<sup>3</sup>, інші створені в організаційно-

---

<sup>1</sup> Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, С. Крапивін, А. Крупник, Б. Малишев, В. Рогальська, О. Сердюк, Х. Тибінка. Київ : ФОП Москаленко, 2019. С. 49–50.

<sup>2</sup> Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, С. Крапивін, А. Крупник, Б. Малишев, В. Рогальська, О. Сердюк, Х. Тибінка. Київ : ФОП Москаленко, 2019. С. 50–51; Проект Закону про муніципальну варту (реєстр № 0974 від 29 серпня 2019 р.). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66571](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66571); Орлов В. Правові засади становлення муніципальної варті в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 1 (66). С. 64.

<sup>3</sup> Положення про управління муніципальної варті Ужгородської міської ради. *Офіційний веб-сайт Ужгородської міської ради*. URL: <https://rada-uzhorod.gov.ua/viddil-munitsypalnoyi-inspektsiyi-z-blagoustroyu/#9iinx1kglg6>;

Положення про Департамент муніципальної варті Луцької міської ради. *Офіційний сайт Луцької міської ради*. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/departments/departament-munitsypalnoi-varty>.

правовій формі комунальних комерційних підприємств або комунальних установ (закладів)<sup>1</sup>.

Ефективність діяльності таких організацій у різних джерелах нині оцінюється суперечливим чином. Так, констатується, що створення цих формувань допомагає підтриманню правопорядку у територіальних громадах, має наслідком зменшення кількості дрібних правопорушень<sup>2</sup>. Водночас іноді звертається увага на факти зловживань з боку працівників зазначених організацій та наголошується на тому, що створення псевдоправоохоронних органів у вигляді комунальних підприємств може призводити до свавілля<sup>3</sup>. Службовці таких формувань не мають повноважень поліції, але подекуди фактично намагаються виглядати як поліція та діяти, перебираючи на себе її повноваження<sup>4</sup>.

Звертаючись до зарубіжного досвіду, маємо відзначити, що у східноєвропейських країнах (Естонії, Литві, Польщі, Чехії, Словаччині), які свого часу вибрали курс на гармонізацію законодавства зі стандартами ЄС, функціонують органи місцевої поліції або інші правоохоронні формування, які мають статус органів місцевого самоврядування, утримуються за рахунок місцевого бюджету, і саме місцеві ради мають дискреційне повноваження ухвалювати рішення про створення і ліквідацію відповідних підрозділів. Основними завданнями місцевих формувань із забезпечення правопорядку (незалежно від їх правового статусу) є, зокрема, участь у підтриманні публічного порядку; запобігання вчиненню злочинів та інших правопорушень; охорона муніципального майна; контроль за дотриманням громадянами приписів органів місцевого самоврядування; допомога національній (державній) поліції та іншим державним органам у здійсненні їх повноважень із

---

<sup>1</sup> Статут комунального підприємства «Муніципальна варта» Вінницької міської ради. URL: <https://www.vmr.gov.ua/MunicipalEnreprise/Lists/CitiesBeautificationInspection/ShowContent.aspx?ID=9>; Статут комунальної установи «Муніципальна варта». *Офіційний сайт міста Одеси*. URL: <https://omr.gov.ua/ua/city/foundations/varta/statute>.

<sup>2</sup> Ковшова О.В. Муніципальна варта: що про це має знати староста? URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/rs/2019/december/issue-4/article-105586.html>.

<sup>3</sup> Навіщо меру Києва муніципальна поліція і чи потрібно її запроваджувати. Пояснюють експерти. URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2019/12/12/navishhomeru-kyueva-munitsypalna-politsiya-i-chy-potribno-yiyi-zaprovadzhuvaty-poyasnyuyut-eksperty>.

<sup>4</sup> Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, С. Крапивін, А. Крупник, Б. Малишев, В. Рогальська, О. Сердюк, Х. Тибінка. Київ : ФОП Москаленко, 2019. С. 77.

забезпечення правопорядку на території відповідної громади. Водночас у кожній державі місцеві формування правопорядку, крім зазначених вище, виконують окремі, специфічні завдання. Зокрема, підрозділи поліції самоврядування Латвії вживають заходів із соціальної реабілітації певної категорії осіб, а також конвоюють і доставляють осіб, які вчинили адміністративні проступки. Поліція в громадах Чехії та Словаччини додатково контролює безпеку дорожнього руху (це ж здійснює варта громад у Польщі), дотримання правил чистоти в публічних місцях, розслідує і розглядає справи про проступки та інші адміністративні порушення, а муніципальна поліція міста Таллінна забезпечує публічний порядок під час масових заходів, формує бази даних, зокрема щодо проступків<sup>1</sup>.

Досвід створення та функціонування муніципальної поліції має низка західноєвропейських країн, зокрема Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Іспанія<sup>2</sup>. Зокрема, французьке законодавство передбачає активну роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку на відповідній території. Мер визнається представником держави у департаменті, до завдань якого належить вжиття заходів із забезпечення громадської безпеки. Задля виконання цих завдань мерам надано право створення спеціалізованих органів місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки. Якщо штат муніципальної поліції перевищує 5 осіб, обов'язковим є укладення угоди про координацію дій між муніципальною поліцією та органами безпеки держави. В рамках цієї угоди передбачається обмін інформацією у сфері протидії правопорушенням та забезпечення громадської безпеки, особливості участі представників національної поліції та муніципальної поліції в охороні публічних заходів, забезпеченні безпеки дорожнього руху тощо<sup>3</sup>.

Не заперечуючи переваги застосування моделі, яка передбачає співіснування та взаємодію муніципальної та державної поліції, маємо визнати, що в наявних в Україні складних суспільно-політичних умовах, за яких тривалий час продовжуються військові дії на території східних областей, створення у системі органів місцевого

---

<sup>1</sup> Орлов В.А. Муніципальна поліція в постсоціалістичних країнах ЄС: компаративне дослідження. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). С. 12–17.

<sup>2</sup> Орлов В.А. Поліція муніципалітету: досвід країн Європи. *Наше право*. 2013. № 9. С. 172–177.

<sup>3</sup> Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади : науково-методичні рекомендації / К.Л. Бугайчук, В.А. Гузь, І.О. Святокум, В.В. Чумак Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2015. С. 22–23.

самоврядування підрозділів муніципальної поліції дійсно пов'язано з потенційно значними ризиками для національної безпеки країни. Водночас намагання органів місцевого самоврядування збільшити ступінь своєї участі у вирішенні питань публічної безпеки й правопорядку шляхом створення муніципальної варту (охорони, дружини) свідчить про те, що наявний стан правоохоронної системи неповністю відповідає потребам суспільства, не забезпечує публічну безпеку громад належним чином.

За таких обставин компромісним варіантом розв'язання окресленого протиріччя може стати посилення взаємодії між органами місцевого самоврядування і територіальними органами (підрозділами) Національної поліції у вирішенні тих питань публічної безпеки, які нині органи місцевого самоврядування намагаються вирішувати через створення муніципальної варту та подібних формувань. Зокрема, це стосується здійснення контролю за додержанням правил благоустрою у населених пунктах, правил торгівлі, порядку розміщення об'єктів зовнішньої реклами, паркування транспортних засобів, охорони об'єктів комунальної власності, здійснення патрулювання територій. В аспекті правового забезпечення вирішенню цього завдання може сприяти конкретизація рамкових положень законодавства, у яких йдеться про необхідність планування службової діяльності органів і підрозділів Національної поліції з урахуванням проблем територіальних громад, проведення керівниками територіальних органів поліції відкритих зустрічей з представниками органів місцевого самоврядування для обговорення діяльності поліції, визначення поточних проблем та вибір найефективніших способів їх вирішення (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію»). Окремого унормування потребують порядки організації та проведення представниками органів місцевого самоврядування та Національної поліції спільних заходів контролюючого характеру (перевірки додержання законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, правил торгівлі, карантинних обмежень тощо).

У ракурсі дослідження питань участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад не можна обійти увагою діяльність цих органів у сфері цивільного захисту, що також є важливою складовою частиною забезпечення такої безпеки, адже, як слушно зазначає О.О. Панова, саме органи місцевого самоврядування перебувають у першому ешелоні в процесі ліквідації та подолання наслідків надзвичайних подій, що дає змогу здійснювати координаційні дії та ефективно втілювати в життя типові плани задля оптимізації використання наявних сил та організувати

скоординовану діяльність не лише правоохоронних органів, але й прилеглих територіальних громад<sup>1</sup>.

Нині компетенція органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту охоплює доволі значний обсяг повноважень, що передбачають, зокрема, вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; створення та забезпечення функціонування комунальних аварійно-рятувальних служб; створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах господарювання, що належать до сфери управління органів місцевого самоврядування; здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд цивільного захисту (п. п. 5–9 п. «а» ч. 1, пп. 2 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; ч. ч. 2, 3 ст. 19 Кодексу цивільного захисту України).

Водночас фахівці Державної служби України з надзвичайних ситуацій нині констатують, що у більшості територіальних громад органи місцевого самоврядування все ж таки не забезпечують належний захист населення й територій від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, перш за все щодо попередження та гасіння пожеж (тобто створення в громаді ефективної системи цивільного захисту)<sup>2</sup>.

Особливо гостро стоїть питання організації гасіння пожеж у сільській місцевості, де виникає більше третини загальної кількості пожеж. До багатьох сільських населених пунктів фактичний час прибуття першого підрозділу професійної пожежної частини набагато перевищує максимально допустиме значення (20 хвилин), тому оперативність реагування на екстрені виклики є вкрай низькою, оскільки відстань від місцезнаходження професійних пожежних частин до сільських населених пунктів становить у середньому 30–40 км дорогами загального користування<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Панова О.О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2019. С. 191.

<sup>2</sup> Лещенко О.В. Проблеми законодавчого забезпечення цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://www.slideshare.net/CSIUkraine/ss-75353102>.

<sup>3</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про добровільну пожежну охорону» (реєстр. № 7006 від 27 липня 2017). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=7006&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7006&skl=9).

Сільським та селищним радам, які функціонують у селах і селищах, де немає пожежно-рятувальних підрозділів, надано повноваження утворювати такі підрозділи для забезпечення місцевої пожежної охорони за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту. При цьому законодавством обумовлено, що фінансування та матеріально-технічне забезпечення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої пожежної охорони здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством (ст. 62 Кодексу цивільного захисту України).

Реалізуючи зазначені повноваження, деякі місцеві ради утворили комунальні організації для здійснення функцій пожежної охорони<sup>1</sup>. Проте через нестачу коштів місцевих бюджетів не всі територіальні громади спроможні створити та утримувати такі організації. Зокрема, на території Закарпатської області на 64 об'єднані територіальні громади створені та функціонують лише 15 місцевих пожежних команд, тоді як для належного реагування на надзвичайні ситуації область потребує створення ще щонайменше 38 пожежних підрозділів<sup>2</sup>. Подібні проблеми є в інших областях України.

Для вирішення цих проблем Державна служба України з надзвичайних ситуацій пропонує, зокрема, активізувати процес створення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони (про можливість створення органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання таких підрозділів йдеться, зокрема, у ст. 63 Кодексу цивільного захисту України). При цьому відзначається, що у більшості країн світу пожежною справою переважно займаються добровольці. Наприклад, у Канаді разом із професійними пожежними працюють понад 127 000 добровольців-вогнеборців. Аналогічна система функціонує у Польщі, Австрії, Німеччині<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Про утворення місцевої пожежної охорони Сенчанської сільської ради : Рішення Сенчанської сільської ради від 9 листопада 2018 р. *Веб-сайт Сенчанської сільської територіальної громади*. URL: <http://senchanska.gromada.org.ua/polozhennya-pro-senchansku-miscevu-pozhezhnu-ohoronu-1543586024>.

<sup>2</sup> Створення місцевої пожежної охорони у територіальних громадах – запорука захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та пожеж. *Офіційний веб-сайт Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Закарпатській області*. URL: <https://zk.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/13202.html>.

<sup>3</sup> Актуальні проблеми забезпечення цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: [https://mvs.gov.ua/upload/file/aktualni\\_problemi\\_zabezpechennya\\_civ\\_lnogo\\_zahistu.pdf](https://mvs.gov.ua/upload/file/aktualni_problemi_zabezpechennya_civ_lnogo_zahistu.pdf).

Створення та укомплектування достатньої кількості підрозділів добровільної пожежної охорони пов'язано з необхідністю застосування відповідних засобів заохочення (стимулювання) громадян до роботи у таких підрозділах. Наприклад, у Франції добровільним пожежникам передбачена надбавка до основної пенсії: 20 років стажу – 450 євро на рік; 35 років і більше – 1 800 євро на рік. Пільги й соціальні гарантії встановлюються органами місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

В Україні певні варіанти врегулювання зазначеного питання було запропоновано у законопроекті «Про добровільну пожежну охорону», що перебував на розгляді Верховної Ради України, зокрема він передбачав можливість надання добровільним пожежним низки компенсацій і пільг, таких як звільнення від сплати місцевих податків (за рішенням органів місцевого самоврядування); одержання за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів пільгових довгострокових кредитів для будівництва (придбання) житла, на оплату вступних пайових внесків під час вступу до житлових комплексів, житлово-будівельних кооперативів, обзаведення домашнім господарством, а також на здобуття освіти у вищих навчальних закладах за різними формами навчання незалежно від форм власності, що діють на території України, та пільгового погашення кредитних зобов'язань. Також обумовлювалось, що у місцевих бюджетах щорічно мають передбачатися видатки на утримання підрозділів добровільної пожежної охорони в обсязі не менше 75% від потреби добровільної пожежної охорони<sup>2</sup>. Проте цей законопроект було знято з розгляду, і необхідність у законодавчому вирішенні порушеного питання залишається.

Окрім проблем, охарактеризованих вище, у законодавчій площині наявні деякі інші проблеми щодо повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. Зокрема, існує невідповідність кількості, переліку та обсягів повноважень цих органів у сфері цивільного захисту, визначених Кодексом цивільного захисту України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», не конкретизовано розподіл цих повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, що ускладнює механізм їх реалізації<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ковальчук В.М. Добровільні пожежні організації у системах цивільного захисту зарубіжних країн у контексті завдань органів публічної влади у сфері національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 133–134.

<sup>2</sup> Проект Закону про добровільну пожежну охорону (реєстр. № 7006 від 27 липня 2017 р.). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=7006&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7006&skl=9).

<sup>3</sup> Лещенко О.В. Проблеми законодавчого забезпечення цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-75353102>.

У 2017 р. Державна служба України з надзвичайних ситуацій розробила проєкт Закону України, який передбачав уточнення повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення цивільного захисту, зокрема доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новою статтею «Повноваження у сфері цивільного захисту» з розподілом цих повноважень на власні та делеговані<sup>1</sup>. Проте цей законопроект не було передано на розгляд Верховної Ради України, нині необхідність доопрацювання законодавства стосовно цих питань все ще залишається.

Таким чином, узагальнюючи все вищевикладене, можемо запропонувати такі напрями удосконалення правових засад участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад:

- затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення, затвердження та контролю виконання регіональних та місцевих програм з питань забезпечення публічної безпеки і правопорядку, у тому числі визначення примірної структури таких програм, з урахуванням необхідності підтримання безпечних умов у різних сферах життєдіяльності територіальних громад;

- встановлення порядку здійснення органами місцевого самоврядування координації та контролю за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону;

- актуалізація переліку видів адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до відання виконавчих органів місцевих рад та створених ними адміністративних комісій, оптимізація розподілу компетенції у цій сфері між цими органами та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади;

- законодавче врегулювання відносин щодо організації та проведення мирних зібрань та інших масових заходів, в тому числі конкретизація повноважень органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення публічної безпеки у зв'язку з проведенням таких заходів;

- законодавче закріплення можливості укладення територіальними органами поліції та органами місцевого самоврядування угод про взаємодію та координацію діяльності, подальша конкретизація положень законодавства з питань взаємодії цих органів відповідно до потреб територіальних громад;

- конкретизація переліку власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту,

---

<sup>1</sup> Лещенко О.В. Проблеми законодавчого забезпечення цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-75353102>.

закріплення положень щодо механізму стимулювання органами місцевого самоврядування створення та діяльності підрозділів добровільної пожежної охорони.

Реалізація вищенаведених пропозицій сприятиме більш ефективному вирішенню органами місцевого самоврядування нагальних завдань забезпечення публічної безпеки громад, відповідно, покращенню стану безпекового середовища у населених пунктах.

#### **1.4. Особливі правила користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі як захід забезпечення публічної безпеки та порядку**

В умовах напруженої політичної ситуації в Україні задля забезпечення національної безпеки одним із пріоритетних завдань держави є посилення її ролі у забезпеченні на всій території публічної безпеки і порядку шляхом створення необхідної правової бази та механізму її реалізації. Дійсно, забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема публічної безпеки громад, сьогодні є пріоритетом як для всього суспільства, так і насамперед для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів Національної поліції України.

Взаємодія територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування в Україні має на меті підтримання належного стану публічного порядку на вулицях та в інших публічних місцях, зниження рівня вуличної злочинності, збільшення кількості громадських формувань з охорони публічного порядку та підвищення ефективності їхньої роботи. Така взаємодія побудована за принципом рівноправної спільної участі в розробленні та вжитті заходів, спрямованих на підвищення та підтримання рівня публічної безпеки й порядку в країні<sup>1</sup>.

При цьому потребує осмислення поняття та зміст публічної безпеки та заходів, що запроваджуються для її забезпечення, задля удосконалення правового регулювання відповідних відносин. Зазвичай під публічною безпекою розуміють стан захищеності інтересів особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Життєво важливими інтересами виступають потреби, задоволення яких у

---

<sup>1</sup> Барба В.С. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–33.

сукупності надійно забезпечує існування й можливості прогресивного розвитку особистості, усього суспільства і держави<sup>1</sup>.

За виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади і місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу та подолання інших ризиків у забезпеченні публічної безпеки передбачено введення надзвичайного стану. Цей особливий правовий режим, згідно зі статтею 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», надає відповідним органам державної влади і місцевого самоврядування та військовому командуванню повноваження щодо обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини та громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень, зокрема щодо користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі.

Загальнотеоретичним питанням забезпечення публічної безпеки присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.В. Кузьменко, М.В. Калашника, О.І. Беспалової, О.В. Джафарової. Однак питання визначення системи й змісту публічної безпеки та її місце в секторі національної безпеки окремо не розглядалися взагалі або розглядалися у межах широкої адміністративно-правової проблематики щодо надзвичайного стану.

Поняття та ознаки надзвичайного стану, порядок його введення і скасування, обмеження прав і свобод людини в умовах його дії також висвітлювались в наукових працях зарубіжних авторів. Так, серед цих праць варто згадати «Диктатуру» Карла Шмітта, «Надзвичайний стан» Джорджіо Агамбена, «Виключний стан» В.М. Гессена, «Виникнення надзвичайно-указного права та його політичне значення» О.С. Алексєєва<sup>2</sup>.

Крім того, питанням надзвичайного стану присвятили свої наукові доробки чимало українських учених, зокрема Л.М. Демидова, О.П. Процюк, С.О. Магда, Ю.О. Фігель, О.М. Домрин. Однак більшість цих праць торкається лише специфіки надзвичайного стану як особливого правового режиму та загальної характеристики обмежень прав і свобод людини в умовах дії режиму надзвичайного стану. При цьому вважається, що в науковій літературі не надто повно висвітлено доцільність існування

---

<sup>1</sup> Пономарьов С.П. Поняття та зміст публічної безпеки в системі сектору безпеки і оборони. *Право.иа.* 2017. № 2. С. 111, 114.

<sup>2</sup> Протасенко К.О. Огляд нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні. *Вісник Національної академії державного управління.* 2009. № 1. С. 108–109.

всіх цих обмежень<sup>1</sup>. Відзначається, що багато наукових праць у цій сфері присвячені дослідженню специфіки діяльності правоохоронних органів. Таким чином, не можна не відзначити недостатність наукового дослідження інституту надзвичайного стану<sup>2</sup>.

Загалом варто сказати про відсутність комплексних, системних наукових праць щодо забезпечення публічної безпеки в рамках дії режиму надзвичайного стану, що, безумовно, зумовлює необхідність та актуальність проведення наукового дослідження з цього питання. Особливо це стосується обмежень окремих прав і свобод людини, зокрема права на таємницю кореспонденції, під час дії режиму надзвичайного стану задля відновлення й підтримання публічної безпеки.

Наведене вище свідчить про актуальність порушеного питання та доцільність його дослідження задля обґрунтування пропозицій щодо особливих правил користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі для забезпечення публічної безпеки і порядку.

Як зазначалось вище, в сучасних умовах забезпечення публічної безпеки і порядку є пріоритетним завданням для усього суспільства, передусім для органів державної влади й органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів Національної поліції. Очевидно, що вкрай важливою є їх послідовна й чітка взаємодія на підставі чинного законодавства, відповідно, правильне тлумачення зазначених у нормативно-правових актах понять, зокрема сутності ще досить нового в національному законодавстві поняття «публічна безпека і порядок», який є об'єктом взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

На думку деяких учених, зокрема О.В. Батраченка, категорія «публічна безпека» більш точно й чітко відображає тенденції сучасного суспільства у напрямі пріоритетності життя, здоров'я та особистої безпеки людини і громадянина, її благополуччя і добробуту<sup>4</sup>. Науковець визначає це поняття як стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та кожної окремої особи інтересів, прав і

---

<sup>1</sup> Славко А.С. Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41 (2). С. 74.

<sup>2</sup> Протасенко К.О. Огляд нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 1. С. 109.

<sup>3</sup> Барба В.Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–33.

<sup>4</sup> Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 85.

свобод людини й громадянина, який є пріоритетним завданням діяльності кожного державного органу, органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Зазначається, що публічний порядок – це стан упорядкованості публічних відносин та всієї публічно-правової системи, за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових та морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи задля досягнення публічної безпеки та загального добробуту<sup>1</sup>.

О.С. Проневич визначає публічну безпеку як збереження порядку та суспільних цінностей, що охороняють державу і громадян від загрозливих для правопорядку явищ, а також фактичний стан, який унеможливує нормальне безпечне функціонування державної організації та реалізацію її інтересів щодо збереження життя, здоров'я і майна людей та користування гарантованими Конституцією правами і свободами та іншими правовими приписами<sup>2</sup>.

При цьому на законодавчому рівні поняття публічної безпеки не визначено, незважаючи на те, що в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року цей термін неодноразово вживається для розкриття змісту діяльності цього органу. Так, у статті 1 Закону Національна поліція України визначається як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку, а стаття 2 Закону серед інших завдань поліції передбачає надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. При цьому важливо відзначити, що під час розроблення концепції Закону «Про Національну поліцію» його автори спирались на досвід, накопичений зарубіжними країнами, насамперед Сполученими Штатами Америки, Францією, Великою Британією, Німеччиною, чим можна пояснити механічне перенесення нової термінології<sup>3</sup>.

Безумовно, варто відзначити перші спроби визначити поняття «публічний порядок» на законодавчому рівні. Вперше така спроба була

---

<sup>1</sup> Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; СумДУ. Суми, 2017. С. 5.

<sup>2</sup> Проневич О.С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації в Польщі. *Форум права*. 2010. № 4. С. 743.

<sup>3</sup> Барба В.Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 33.

здійснена у проєкті Закону України «Про публічний порядок», який досі не прийнятий. Однак стаття 5 цього проєкту визначає публічний порядок як урегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя й здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Тут же зазначається, що законодавство України про публічний порядок складається лише з цього Закону<sup>1</sup>.

Визначено, що у звичайних умовах життєдіяльності публічна безпека охоплює такі види правовідносин:

– правовідносини, які виникають і складаються в процесі забезпечення суспільної злагоди, спрямовані на попередження та негайне припинення дій, які приводять або можуть привести до порушень нормальних звичних умов життєдіяльності населення, стати перешкодою у його трудовій діяльності, діяльності державних органів та організованому проведенні масових заходів;

– правовідносини, які виникають і спрямовані проти громадського порядку і громадської безпеки та викликають необхідність застосування адміністративних та кримінальних заходів для припинення протиправної поведінки окремих осіб, установ чи організацій.

За висновком С.П. Пономарьова, аналіз національного законодавства та практики його застосування і міжнародний досвід щодо забезпечення публічної безпеки дають змогу виділити основні засади забезпечення публічної безпеки. Серед них слід назвати законність; пріоритет захисту прав людини і громадянина та дотримання прав і законних інтересів юридичних осіб; своєчасність та адекватність реагування на загрози публічній безпеці з боку відповідних органів публічної влади; здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері забезпечення публічної безпеки з боку громадськості; комплексність регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення публічної безпеки; взаємна відповідальність особи, суспільства й держави за стан дотримання і збереження публічної безпеки; забезпечення взаємодії всіх органів публічної влади задля ефективного використання сил і засобів забезпечення публічної безпеки в умовах надзвичайного стану; здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення публічної безпеки<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Проєкт Закону України «Про публічний порядок» від 19 листопада 2018 року № 9300. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH76C00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH76C00A.html) (дата звернення: 21.02.2021).

<sup>2</sup> Пономарьов С.П. Поняття та зміст публічної безпеки в системі сектору безпеки і оборони. *Право.ua*. 2017. № 2. С. 112.

Як уже зазначалось, термін «публічна безпека» неодноразово вживається в Законі України «Про Національну поліцію». Водночас паралельно з цим терміном вживаються поняття «громадська безпека» та «громадський порядок». Ці поняття знайшли своє офіційне визначення й закріплення у Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 8 липня 2011 року. Відповідно до цього нормативного акта, громадська безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних та духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки. Громадський порядок – це сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ та організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом установа, дотримання й реалізації правових та етичних норм.

Пізніше в Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року законодавець поєднав ці терміни, визначивши цю правову конструкцію таким чином: громадська безпека і порядок – це захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини й громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які вживають узгоджених заходів щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз<sup>1</sup>.

Науковці ж трактують громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, установлених відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для життя й здоров'я людей, майна державних і громадських організацій, громадян, за умови виникнення особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами. Крім того, громадською безпекою називають урегульовану систему суспільних відносин, які спрямовані на запобігання негативним проявам стихійних

---

<sup>1</sup> Барба В.С. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 34.

сил природи, таких як повені, землетруси, пожежі, епідемії, а також джерел підвищеної небезпеки<sup>1</sup>.

За висловом Р.С. Мельника, німецькі науковці визначають громадську безпеку як певний стан суспільних відносин, якому притаманна непорушність правопорядку; функціонування органів державної влади та органів самоврядування; суб'єктивних прав і майнових благ окремих осіб. Очевидно, що показником рівня громадської безпеки виступає дотримання приватними особами правових норм<sup>2</sup>.

Водночас громадський порядок науковці визначають як наявність відповідних правил і норм поведінки, які поширюються на всіх членів суспільства, а також результат їх дотримання. Зазначається, що громадський порядок передбачає досягнення інтересів усього суспільства у задоволенні потреби у створенні обстановки спокою і безпеки, нормального ритму праці, стосунків між людьми, виховання молоді на засадах моральності, прийнятних умов для відпочинку та задоволення побутових потреб. До того ж громадський порядок гарантує перш за все повагу до законних прав та інтересів інших осіб, недопущення задоволення своїх інтересів на шкоду іншим, державі та суспільству загалом<sup>3</sup>.

Поняття «громадський порядок» міститься в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану». Так, статтею 18 цього Закону передбачено перелік додаткових заходів правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку у разі введення надзвичайного стану з підстав, зазначених у пунктах 2–7 частини 2 статті 4. Такими підставами і водночас різновидами порушень громадського порядку є такі:

- здійснення масових терористичних актів, які супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

- виникнення міжнаціональних та міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування;

- виникнення масових безпорядків, які супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їхні права й свободи;

---

<sup>1</sup> Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 209.

<sup>2</sup> Мельник Р.С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві. *Право і безпека*. 2009. № 2. С. 27.

<sup>3</sup> Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 209–210.

- спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства;
- масовий перехід державного кордону з територій суміжних держав;
- необхідність відновлення конституційного правопорядку й діяльності органів державної влади.

Одним з найнебезпечніших злочинів проти громадської безпеки є терористичний акт. Він створює загальну небезпеку, може заподіювати значну чи тяжку шкоду здоров'ю і життю людей, власності, довіллю, нормальному функціонуванню органів державної влади, підприємств, установ та організацій, дестабілізує соціально-політичну обстановку в суспільстві чи в окремих регіонах, викликає в населення паніку, напруженість, стан незахищеності й громадського неспокою, почуття тривоги, занепокоєння і страху<sup>1</sup>.

Загальне поняття тероризму розкривається в Кримінальному кодексі України, згідно зі статтею 258 якого під терористичним актом розуміється застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії були вчинені задля порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення або задля впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів терориста, а також погроза вчинення зазначених дій з тією ж метою.

Суспільна ж безпека масових безпорядків, наприклад, полягає у створенні загрози для життя й здоров'я громадян погромами, підпалами, знищенням майна, захопленням будівель та іншими подібними діями. Масові безпорядки характеризуються участю в них значної кількості людей та спрямованістю проти наявного правопорядку, що виражається в протистоянні законним органам державної влади. Вважається, що для введення надзвичайного стану з підстав виникнення масових безпорядків необхідно, щоб масові безпорядки супроводжувались насильством над громадянами, обмеженнями їх прав і свобод. Однак, як свідчить практика, всі масові

---

<sup>1</sup> Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. С. 33.

безпорядки, безумовно, супроводжуються обмеженнями прав і свобод громадян<sup>1</sup>.

Отже, задля відновлення громадського порядку в умовах дії режиму надзвичайного стану додатково до основних заходів цього режиму можна вжити таких заходів:

- запровадження комендантської години (заборона пересуватися на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);

- перевірка документів у громадян, а за необхідності – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень та житла громадян;

- заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;

- обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;

- тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а в підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;

- заборона виготовлення й поширення інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

- регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого й колективного користування;

- особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;

- порушення у визначеному Конституцією і законами України порядку питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Особливі правила користування зв'язком визначені в Законі України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 року. Згідно зі статтею 27 Закону, оператори телекомунікацій незалежно від форм власності перш за все надають у користування на договірних засадах ресурси своїх мереж державній системі урядового зв'язку, національній системі конфіденційного зв'язку, органам з надзвичайних ситуацій,

---

<sup>1</sup> Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. С. 36–37.

безпеки, оборони, Національній поліції, Національному антикорупційному бюро України, Державному бюро розслідувань у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади у галузі зв'язку. Відповідно до статті 65 Закону, оператори, провайдери телекомунікацій повинні забезпечити готовність до виконання своїх функцій в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану. Під час надзвичайного стану всі засоби та телекомунікаційні мережі зв'язку незалежно від форми власності використовуються для забезпечення проведення мобілізації та задоволення потреб національної безпеки, оборони, охорони правопорядку.

До того ж статтею 29 Закону передбачається, що управління телекомунікаційними мережами загального користування та відповідальність за забезпечення їх сталості в період надзвичайного стану покладаються на центральний орган виконавчої влади у галузі зв'язку. Для забезпечення можливості оперативного-технічного управління телекомунікаційними мережами загального користування всіх операторів телекомунікацій в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного та воєнного стану створюється Національний центр оперативного-технічного управління мережами телекомунікацій України, порядок створення та діяльність якого визначається Кабінетом Міністрів України.

Ймовірно, особливі правила передачі інформації через комп'ютерні мережі в умовах дії режиму надзвичайного стану можуть стосуватись, наприклад, заборони передачі інформації через комп'ютерні мережі в нічний час доби або відстеження електронних повідомлень та ознайомлення з ними<sup>1</sup>.

Очевидно, це значною мірою обмежує конституційно гарантоване право особи на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та таємниці приватного і сімейного життя загалом.

Цікаво, що такі обмеження застосовуються не лише в умовах запровадження і дії режиму надзвичайного стану, але й тоді, коли особливий правовий режим не вводиться, при цьому існує очевидна загроза життю і здоров'ю людей, наприклад, через поширення екстремістських рухів.

Сучасний характер екстремізму і збільшення його масштабів у світі викликають велике занепокоєння і є загрозами національній та міжнародній безпеці. Незважаючи на всі заходи, які запроваджуються окремими державами і світовим товариством загалом, навряд чи варто чекати остаточної ліквідації тероризму. Серед таких заходів слід

---

<sup>1</sup> Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. С. 106.

назвати застосування високотехнологічного обладнання і спеціалізованих програм систем розвідувальних органів, за допомогою яких урядові структури отримують доступ до особистої інформації громадян шляхом прослуховування телефонних розмов або спілкування за допомогою електронної пошти.

Так, наприклад, після терактів 11 вересня 2001 року в Сполучених Штатах Америки Уряд таємно дозволив Агентству національної безпеки підключатися до оптоволоконних кабелів, які входять до Сполучених Штатів Америки і виходять із них, незважаючи на розуміння того, що такий моніторинг комунікацій дає розвідувальним органам доступ до електронної пошти, телефонних дзвінків, відеочатів, вебсайтів тощо.

Для здійснення задуманого у 2007 році Агентство національної безпеки Сполучених Штатів Америки створило програму PRISM, яка здатна збирати велику кількість потоків інформації та допомагати уряду створювати з них дискретний потік даних. Фактично це секретна програма електронного спостереження та збору розвідувальної інформації. Така інформація включає дані про зміст електронних листів, чатів, голосових дзвінків.

Певна річ, чимало експертів занепокоєні і вбачають загрозу у PRISM, адже ця система здатна не лише шпигувати за потенційними чи реальними екстремістами і терористами, але й здійснювати тотальний контроль над громадянами. Світові засоби масової інформації відзначають, що програми на кшталт PRISM ставлять хрест на недоторканності приватного життя та таємниці кореспонденції<sup>1</sup>.

Однак питання існування подібних розвідувальних систем залишається неоднозначним, адже, з одного боку, існування таких систем гостро порушує конституційне право кожного на таємницю кореспонденції, з іншого боку, забезпечення національної безпеки загалом та безпеки громадян зокрема потребує певних жертв. При цьому не існує технічних обмежень, які могли би завадити спеціальним службам отримати доступ до будь-якої телефонної розмови чи будь-якого повідомлення<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Петняк В.В., Тиква В.Л. Розвідувальні програми спецслужб США як інструмент боротьби з екстремізмом. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави* : збірник тез наукових доповідей X Всеукраїнської науково-практичної конференції (4 квітня 2019 року). Київ, 2019. С. 339–340.

<sup>2</sup> Петняк В.В., Тиква В.Л. Розвідувальні програми спецслужб США як інструмент боротьби з екстремізмом. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави* : збірник тез наукових доповідей X Всеукраїнської науково-практичної конференції (4 квітня 2019 року). Київ, 2019. С. 341.

Забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану, відповідно до статті 20 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», здійснюється силами й засобами органів Національної поліції, у тому числі Національної гвардії України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, відповідно до їх повноважень, установлених законом.

Безумовно, усі органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, політичні партії та громадські організації, а також громадяни на території, де введено режим надзвичайного стану зобов'язані сприяти підрозділам Національної поліції та іншим органам, визначеним у статті 14 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», у житті заходів правового режиму надзвичайного стану<sup>1</sup>.

Крім того, згідно з цією ж статтею, для координації діяльності державних органів, підприємств, установ та організацій в умовах надзвичайного стану з питань підтримання правопорядку й забезпечення безпеки громадян на відповідній території, згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану, на місцях можуть створюватися оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, Національної поліції, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами території.

Таким чином, варто відзначити вагомий роль підрозділів Національної поліції у відновленні громадського порядку, забезпеченні збереження життя і здоров'я людей та цілісності майна в умовах дії режиму надзвичайного стану.

В контексті досліджуваного аспекту варто відзначити, що у країнах ЄС органи поліції також беруть участь у забезпеченні публічної безпеки в умовах надзвичайного стану. Наприклад, відповідно до пункту 2 статті 35 Конституції Федеративної Республіки Німеччини, «для збереження та відновлення громадської безпеки та порядку земля в особливо важливих випадках може просити про направлення сил та установ Федеральної прикордонної охорони для надання допомоги

---

<sup>1</sup> Грибан В.Г. Безпека працівників Національної поліції в умовах надзвичайних ситуацій : навчальний посібник. Дніпро : Дніпропетровський університет внутрішніх справ, 2018. С. 27.

своїй поліції, якщо поліція без цієї допомоги не може виконати свої завдання, бо їх виконання пов'язано з великими труднощами. Для здійснення допомоги у разі стихійного лиха або за особливо тяжкого нещасного випадку земля може проголосити про направлення до неї поліцейських сил іншої землі, сил та установ інших управлінь, а також Федеральної прикордонної охорони та збройних сил». Відповідно до частини 3 статті 35 Конституції ФРН, коли стихійне лихо загрожує території більше однієї землі, то Федеральний уряд може організувати передачу в розпорядження таких земель підрозділів поліції інших земель, підрозділів Федеральної прикордонної служби та Збройних сил для підтримання сил поліції<sup>1</sup>.

Українське законодавство, зокрема Закон України «Про Національну поліцію», закріплює низку повноважень підрозділів поліції у сфері забезпечення збереження життя й здоров'я людей та цілісності майна, у тому числі в умовах дії режиму надзвичайного стану. Так, згідно з пунктом 4 частини 1 статті 23, поліція вживає заходів, спрямованих на усунення загрози життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення, згідно з пунктом 10 цієї ж частини і статті, вона вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях, а відповідно до пункту 27, вона сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості.

Окрім того, Законом передбачено серед інших видів поліцейських заходів ті, які підрозділи Національної поліції мають право вживати в умовах дії надзвичайного стану. Зокрема, згідно зі статтею 36, поліцейський може обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць та автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки й порядку, охорони життя і здоров'я людей. Відповідно до статті 38, поліція може проникнути до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду у невідкладних випадках, пов'язаних із рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій.

---

<sup>1</sup> Кузніченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : монографія. 2-ге вид. Одеса : ОДУВС, 2011. С. 179.

Як уже зазначалось, особливі правила передачі інформації через комп'ютерні мережі в умовах дії режиму надзвичайного стану можуть полягати у забороні передачі інформації цими мережами в нічний час доби або у відстеженні електронних повідомлень та ознайомленні з їхнім змістом<sup>1</sup>.

Дійсно, технічне забезпечення сучасними засобами комунікацій та їх використання злочинними групами у своїй протиправній діяльності, що пов'язано з порушенням громадського порядку, зумовлюють необхідність вжиття правоохоронними органами превентивних заходів щодо такої протиправної діяльності та заходів для подолання наслідків зазначених дій. Це вимагає запровадження нових підходів і способів отримання інформації про протиправні діяння, які спрямовані на забезпечення досягнення позитивних результатів у діяльності підрозділів Національної поліції, зокрема, за допомогою контролю за телефонними розмовами.

З огляду на те, що телекомунікаційні технології дуже стрімко розвиваються, нині важко уявити життя сучасної людини без мобільного телефону, електронної пошти, контактів у соціальних мережах, природно, що телекомунікаційні технології все частіше використовуються як під час вчинення протиправних діянь, що можуть загрожувати життю і здоров'ю громадян, так і під час їх розкриття<sup>2</sup>.

При цьому варто враховувати, що контроль телефонних розмов підрозділами Національної поліції України здійснюється виключно на підставі національного кримінального процесуального законодавства, згідно з яким такий контроль належить до негласних слідчих (розшукових) дій і проводиться відповідно до статті 246 Кримінального процесуального кодексу України у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів, якщо відомості про кримінальне правопорушення та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб. Статтями 263 і 264 чинного Кримінального процесуального кодексу України передбачено порядок зняття інформації з транспортних телекомунікаційних та електронних інформаційних систем, що полягає у проведенні із застосуванням відповідних технічних засобів спостереження, відбору та фіксації змісту інформації, що міститься в таких системах.

Одним із видів тяжких, а в деяких випадках особливо тяжких, злочинів є терористичний акт, вчинення якого є підставою для введення

---

<sup>1</sup> Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. С. 106.

<sup>2</sup> Волошина М.О. Законодавчі аспекти контролю за телефонними розмовами підрозділами Національної поліції. *Форум права*. 2017. № 5. С. 78.

надзвичайного стану. Однак національним законодавством не визначено умов та порядку вжиття заходів підрозділами Національної поліції України в умовах дії надзвичайного стану, введеного з подібних підстав, щодо особливих правил користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі, у тому числі щодо прослуховування телефонних розмов та перегляду електронних повідомлень, тому це питання на законодавчому рівні залишається відкритим і потребує чіткої регламентації в нормативно-правових актах.

Крім того, вагомою проблемою у забезпеченні вжиття необхідних заходів в умовах надзвичайного стану підрозділами Національної поліції України є правова колізія застосування окремих термінів «громадська безпека і порядок» та «публічна безпека і порядок» у різних нормативно-правових актах, окремі норми яких регулюють однакові суспільні відносини.

Порушення законодавцем вимог щодо термінів та їх визначень у нормативно-правових актах призводить до неузгодженості та невпорядкованості термінологічної бази законодавства. Застосування різних термінологічних одиниць для позначення одного юридичного поняття в різних законодавчих актах зумовлює нечіткість, незрозумілість та неоднозначність у розумінні та застосуванні законодавчих приписів. Потенційно небезпечним з точки зору правозастосування є також порушення законодавцем правил побудови дефініцій термінів у законодавчих актах, адже призначення законодавчих дефініцій полягає в тому, щоби через чітку й однозначну дефініцію певного спеціального поняття забезпечувати його правильне розуміння й практичне використання, запобігти будь-яким хибним тлумаченням. Загалом заміна термінології у нормативно-правових актах не є проблемою. Проблема полягає у наявності нових понять, які не мають нормативно закріплених визначень<sup>1</sup>.

Таким чином, у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку в умовах надзвичайного стану підрозділами Національної поліції України, зокрема шляхом установлення особливих правил користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі, варто виділити дві основні проблеми. По-перше, це неузгодженість на законодавчому рівні понять «громадська безпека і порядок» та «публічна безпека і порядок». По-друге, відсутність у національному законодавстві умов та порядку вжиття заходів підрозділами Національної поліції України в умовах дії режиму надзвичайного стану щодо особливих правил користування

---

<sup>1</sup> Барба В.С. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 33.

зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі, у тому числі щодо прослуховування телефонних розмов і перегляду електронних повідомлень.

Під час вирішення названих проблем важливо врахувати, що найголовнішою умовою інтеграції України в Європейське співтовариство є приведення національного законодавства до рівня міжнародних стандартів<sup>1</sup>. Так, нарізла необхідність у чіткому й точному визначенні поняття «публічна безпека і порядок» та закріплення цього терміна в українському законодавстві на заміну терміна «громадська безпека і порядок». Перш за все необхідно привести певною мірою застарілі норми Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» у відповідність до більш сучасних, гармонізованих із міжнародним законодавством, норм Закону України «Про Національну поліцію». Очевидно, варто викласти назву статті 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» «Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку» у такій редакції: «Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями публічної безпеки і порядку». Аналогічної заміни потребують усі терміни громадської безпеки і порядку не лише в Законі «Про правовий режим надзвичайного стану», але й в інших нормативно-правових актах, де вони зустрічаються.

Потребують чіткого визначення й закріплення в національному законодавстві умови та порядок вжиття заходів підрозділами Національної поліції України в умовах дії режиму надзвичайного стану задля відновлення публічної безпеки та порядку. Зокрема, це стосується такого додаткового заходу правового режиму надзвичайного стану, як особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі. Ці правила можуть стосуватись прослуховування телефонних розмов громадян та перегляду їх електронного листування. Певно, слід відзначити, що, згідно зі статтею 40 Закону України «Про Національну поліцію», передбачено застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Визначено, що для забезпечення публічної безпеки і порядку підрозділи поліції можуть застосовувати такі прилади й засоби, а також використовувати отриману за допомогою їх використання інформацію для попередження, виявлення або

---

<sup>1</sup> Барба В.Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32.

фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб. При цьому не передбачено, що підрозділи Національної поліції можуть застосовувати такі прилади й засоби в умовах дії режиму надзвичайного стану. Крім того, відсутній законодавчо закріплений порядок застосування цих засобів та використання отриманої таким чином інформації задля забезпечення публічної безпеки і порядку. Очевидно, що зазначена стаття потребує доповнення новою частиною, яку можна викласти в такій редакції: «3. В умовах дії режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями публічної безпеки та порядку підрозділи поліції можуть застосовувати особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі шляхом використання технічних приладів і технічних засобів для прослуховування телефонних розмов та перегляду електронної пошти».

Реалізація наведених пропозицій сприятиме удосконаленню правового регулювання відносин, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки і порядку в умовах правового режиму надзвичайного стану.

## РОЗДІЛ 2. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ТА КРИМІНОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАД

### 2.1. Формування кримінологічної політики в умовах поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19

Пандемія коронавірусу 2019 р. обумовила глибокі зміни у повсякденному житті світової спільноти і виявилася суттєвою загрозою для забезпечення публічної безпеки громад. В країнах почався економічний спад, безпрецедентне навантаження відчувають системи соціальної, економічної підтримки і суспільної охорони здоров'я, на які багато людей покладаються у важкі часи<sup>1</sup>. За короткий час локальний спалах COVID-19 розвився в глобальну пандемію з трьома визначальними рисами, які можна охарактеризувати як швидкість і масштабність, ступінь тяжкості, соціальна та економічна дестабілізація<sup>2</sup>.

Контроль за свободою пересування людей став найважливішим пріоритетом для урядів, які прагнуть уповільнити поширення вірусу. В умовах пандемії зростаючий попит і обмеженість ресурсів створюють ідеальні умови для посилення корупційних, фінансових та інших злочинів. Недофінансування медичних установ через різні шахрайські та корупційні чинники ослаблює потенціал сектору охорони здоров'я. При цьому складність роботи медиків пропорційно зростає, а роль медичного сектору стає ще більш значущою. Використання неякісних і неефективних ліків, потрапляння в обіг яких стало можливим завдяки неправомірним діям, може погіршити стан хворих, ускладнити точний діагноз або взагалі призвести до загибелі людини<sup>3</sup>. Відсутність на національному й міжнародному рівнях комплексних уніфікованих підходів до віктимологічного забезпечення безпеки населення під час

---

<sup>1</sup> Обновленная стратегия борьбы с COVID-19 / Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ). 2020. 14 апр. URL: <https://www.who.int/ru/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/strategies-plans-and-operations>.

<sup>2</sup> Обновленная стратегия борьбы с COVID-19 / Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ). 2020. 14 апр. URL: <https://www.who.int/ru/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/strategies-plans-and-operations>.

<sup>3</sup> EUROPOL. (2020). Crime and contagion. The impact of a pandemic on organized crime. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/03/GI-TOC-Crime-and-Contagion-The-impact-of-a-pandemic-on-organized-crime.pdf>.

поширення пандемій обумовлює необхідність заповнення таких політико-правових прогалів. У нинішньому контексті життя всебічних комплексних заходів з вивчення, оцінювання кримінальних загроз та запобігання ним, а також впровадження у практику соціального контролю над злочинністю наукових розробок, об'єднаних у єдиний стратегічний документ, вбачається першочерговим завданням у розрізі забезпечення безпеки населення.

Сучасні дослідження, в яких розглядаються фактори віктимізації унаслідок поширення карантинних заходів, спричинених епідеміями та пандеміями, зокрема COVID-19, стосуються критеріїв меж карантинних заходів<sup>1</sup>, балансу між факторами ефективності карантинних заходів і збереженням громадських прав і свобод під час дії таких заходів<sup>2</sup>, впливу карантинних заходів на конституційні права громадян<sup>3</sup>, критики обмежувальних заходів, що запроваджуються державами у зв'язку з пандемією COVID-19 у контексті дотримання приписів Міжнародних медико-санітарних правил ВООЗ<sup>4</sup>, особливостей юридичної відповідальності медпрацівників в умовах поширення коронавірусної інфекції<sup>5</sup> тощо.

У цьому ракурсі для правового забезпечення публічної безпеки громад підґрунтям може стати формування кримінологічної політики. Кримінологічна політика має здійснюватися за чітко визначеними

---

<sup>1</sup> Parmet W.E., Sinha M.S. Covid-19 – The Law and Limits of Quarantine. 2020. URL: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp200421>.

<sup>2</sup> Gostin LO., Hodge JG. US Emergency Legal Responses to Novel Coronavirus: Balancing Public Health and Civil Liberties. JAMA. 2020. № 323 (12). P. 1131–1132. DOI: 10.1001/jama.2020.2025 <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2761556>; Wong JEL, Leo Y.S., Tan C.C. COVID-19 in Singapore – Current Experience: Critical Global Issues That Require Attention and Action. JAMA. 2020. № 323 (13). P. 1243–1244. DOI: 10.1001/jama.2020.2467 <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2761890>.

<sup>3</sup> Parmet W.E. Quarantining the law of quarantine: why quarantine law does not reflect contemporary constitutional law. 2018. URL: <https://wfulawpolicyjournal.com.files.wordpress.com/2019/02/1-parmet.pdf>.

<sup>4</sup> Habibi R. et al. Do not violate the International Health Regulations during the COVID-19 outbreak. 2020. Lancet. volume 395. Issue 10225. P. 664–666. URL: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)303731/fulltext?fbclid=IwAR1JJOiPGzFmtFoaGO-T-OVU-t8r6ityYocb5fYqAECGxGRTYzxNL-RKMpc](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)303731/fulltext?fbclid=IwAR1JJOiPGzFmtFoaGO-T-OVU-t8r6ityYocb5fYqAECGxGRTYzxNL-RKMpc).

<sup>5</sup> Cohen I.G., Crespo A.M., White D.B. Potential Legal Liability for Withdrawing or Withholding Ventilators During COVID-19: Assessing the Risks and Identifying Needed Reforms. JAMA. 2020. № 323 (19). P. 1901–1902. DOI: 10.1001/jama.2020.5442 <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2764239>; Truog, R.D. et al. The Toughest Triage – Allocating Ventilators in a Pandemic. May 21, 2020 N Engl J Med 2020. № 382. P. 1973–1975. DOI: 10.1056/NEJMp2005689 <https://www.nejm.org/doi/10.1056/NEJMp2005689>.

науково обґрунтованими критеріями, спеціально визначеними у законі суб'єктами, а також із використанням сучасних методик і технологій, що дадуть змогу встановлювати вплив зовнішніх факторів на цей процес. Зазначений підхід має бути пріоритетним під час розроблення заходів, спрямованих на удосконалення цього процесу та загалом змісту кримінологічної політики, з урахуванням наявних правових ризиків, що пов'язані з можливими прорахунками та безсистемністю в правотворчості, непрофесійним застосуванням законодавства у сфері боротьби із злочинністю, відсутністю знань про тлумачення закону та іншими недоліками на рівні правозастосовної діяльності, зокрема з питань запобіжної діяльності, що склали зміст цього дослідження.

Основною вимогою ефективності формування та реалізації кримінологічної політики в умовах поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19 має бути взаємоузгодженість міжнародних норм і практик в питаннях протидії світовим біологічним загрозам та національних законодавчих конструкцій в питаннях забезпечення безпеки під час карантинних заходів.

Розроблення інструментарію кримінологічної політики набуло теоретичного осмислення в працях вітчизняних кримінологів різних поколінь. Доволі активно окремі аспекти цієї проблематики досліджували А.А. Бабенко, О.М. Бандурка, В.С. Батиргарєєва, Ю.В. Баулін, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, В.К. Грищук, Н.О. Гуророва, В.М. Дрьомін, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.О. Кваша, О.М. Костенко, О.Г. Кулик, І.П. Лановенко, О.М. Литвинов, М.І. Мельник, С.А. Мозоль, Є.С. Назимко, Ю.В. Орлов, Є.Л. Стрельцов, В.О. Туляков, П.Л. Фріс, В.В. Черней, С.С. Чернявський, В.І. Шакун. Водночас питання формування кримінологічної політики в умовах поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19 поки що не одержало належної уваги представників юридичної науки.

Вищевикладене свідчить про актуальність порушеного питання та доцільність його дослідження для визначення на основі наявних світових правозастосовних практик та з урахуванням чинного законодавства України пріоритетних напрямів кримінологічної політики під час карантинних заходів, пов'язаних з COVID-19, а також розроблення комплексу стратегічних підходів до віктимологічного забезпечення безпеки під час карантинних заходів.

COVID-19 являє собою новий вид інфекційного захворювання, яке відрізняється від інших захворювань, що викликаються коронавірусами, важким гострим респіраторним синдромом (ВГРС) та близькосхідним респіраторним синдромом (БВРС). Відповідно до статистичних даних світу, близько 40% випадків захворювання проходять у легкій формі, у 40% спостерігається захворювання

середньої тяжкості, включаючи пневмонію, в 15% випадків – важка форма захворювання, а в 5% випадків спостерігається критичне захворювання<sup>1</sup>. В Україні коронавірусна інфекція COVID-19 (пневмонія нового типу) вперше була діагностована 3 березня 2020 р. в Чернівцях. 13 березня було зафіксовано перший летальний випадок внаслідок коронавірусної інфекції.

Результати дослідження свідчать про те, що відсутність стратегічних підходів до комплексного реагування на поширення біологічних загроз нині характерна не тільки для України. Зокрема, досвід Сполучених Штатів говорить про вибіркове й несистемне застосування правових інструментів протидії пандемії COVID-19 в цій країні, що, однак, обумовлено складністю її правової системи, державним устроєм. При цьому очевидно, що наявність комплексного стратегічного документа, який би передбачав чіткий алгоритм дій і заходів для забезпечення безпеки громадян за настання кризових ситуацій, зумовлених загрозами поширення пандемій, міг би стати запорукою збереження людського життя.

Отже, одним з головних пріоритетів у забезпеченні безпеки країни має визнаватися державна кримінологічна політика як скоординована діяльність усіх гілок влади та інституцій громадянського суспільства, спрямована на виявлення та усунення причин та умов (детермінантів) злочинів, прогнозування можливих змін у криміногенній ситуації, коригування стратегічних напрямів управління системою кримінальної юстиції щодо формування та реалізації протиепідемічних заходів.

На фоні розвитку світової пандемії в багатьох країнах світу спостерігається різкий спалах злочинів, які прямо або опосередковано пов'язані з введенням країнами протиепідемічних та карантинних заходів. За інформацією Європейського поліцейського управління (Європол), під час операції “Pandea”, яка нещодавно проводилася у всьому світі, поліція виявила 2 000 вебсайтів, що пропонують підробні протикоронавірусні ліки, спреї та мазі<sup>2</sup>.

Обмеження вільного переміщення й закриття кордонів здійснили безпосередній вплив на деякі види злочинної діяльності, ріст яких сповільнився або припинився. Проте з'являються злочинні угруповання, які використовують суспільну розгубленість, щоб створити новий попит на незаконні товари та послуги. Можна очікувати, що за ступенем розвитку кризових явищ можливості для

---

<sup>1</sup> COVID-19 – coronavirus pandemic. *Worldometer*. URL: <https://www.worldometers.info/coronavirus>.

<sup>2</sup> Riegert B. Europol warns against coronavirus scams. 2020. URL: <https://www.dw.com/en/europol-warns-against-coronavirus-scams/a-52944888>.

злочинної діяльності будуть розширюватися. Зокрема, в країнах, де організовані злочинні угруповання мають зв'язок із системами охорони здоров'я, ресурси, призначені для порятунку життя, використовуються для отримання злочинної вигоди, послаблюючи реакцію держав на надзвичайні ситуації у сфері охорони здоров'я<sup>1</sup>.

Карантинні обмеження не меншою мірою накладають свій відбиток на міжнародну співпрацю. Так, для багатьох країн безпека їх громадян видається більш пріоритетною, ніж положення міжнародних актів, що гарантують вільне переміщення. Однак у науковому середовищі не всіма поділяються погляди про переваги суворих обмежувальних заходів. Як аргументи наводяться думки про те, що в короткостроковій перспективі обмеження на поїздки перешкоджають потраплянню товарів в регіони, постраждали від пандемії, уповільнюють дії ініціатив у сфері міжнародної громадської охорони здоров'я, стигматизують суспільство і непропорційно завдають шкоди найбільш вразливим прошаркам населення. У більш довгостроковій перспективі країни, які вибирають, вимог яких міжнародних актів слід дотримуватися, можуть спонукати інші країни робити те ж саме, що підриває основні засади міжнародних відносин<sup>2</sup>.

Відповідно до ч. 1 ст. 33 Конституції України, кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, за винятком обмежень, визначених законом. Отже, конституційне право на вільне пересування країною не є абсолютним і може бути обмежене відповідним законом.

У цьому разі з огляду на ситуацію, що склалася в Україні, та вжиття державою заходів, пов'язаних із запобіганням поширенню на території України COVID-19, таким законом є Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб»<sup>3</sup>, яким визначено, зокрема, засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямовані на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та

---

<sup>1</sup> EUROPOL. (2020). Crime and contagion. The impact of a pandemic on organized crime. URL: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/03/GI-TOC-Crime-and-Contagion-The-impact-of-a-pandemic-on-organized-crime.pdf>.

<sup>2</sup> Habibi R. et al. Do not violate the International Health Regulations during the COVID-19 outbreak. *Lancet*. 2020. Volume 395. Issue 10225. P. 664–666. URL: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30373-1/fulltext?fbclid=IwAR1JJOiPGzFmtFoaGO-T-OVUt8r6ttyYocb5fYqAECGxGRTYzxNL-RKMpc](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30373-1/fulltext?fbclid=IwAR1JJOiPGzFmtFoaGO-T-OVUt8r6ttyYocb5fYqAECGxGRTYzxNL-RKMpc).

<sup>3</sup> Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1645-III. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> (дата звернення: 05.05.2020).

епідемії. Цей Закон встановлює права, обов'язки та відповідальність фізичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб<sup>1</sup>. Статтями 20, 22 зазначеного Закону передбачено обов'язки осіб, які є потенційними бактеріоносіями, та заходи, що мають вживатися стосовно таких осіб. Такі особи, якщо вони створюють реальну небезпеку зараження оточуючих, підлягають лікуванню, медичному нагляду та обстеженню у відповідних закладах охорони здоров'я.

Статтею 29 Закону врегульовано питання встановлення карантину, під час якого затверджуються необхідні профілактичні, проти-епідемічні та інші заходи, їх виконавці та терміни проведення, визначаються тимчасові обмеження прав фізичних осіб і додаткові обов'язки, що покладаються на них. У статті 31 цього Закону визначені заклади (спеціаліарні, ізолятори, обсерватори), на базі яких повинні перебувати та проходити необхідні обстеження особи, які мали достовірно встановлені контакти з хворим на особливо небезпечну інфекційну хворобу, а також особи із симптомами таких хвороб.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17 березня 2020 р.<sup>2</sup> шляхом внесення відповідних змін і доповнень передбачено адміністративну відповідальність за порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, окреслених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішеннями органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Законом передбачено створення правового підґрунтя для оперативного здійснення державою комплексу невідкладних заходів для попередження та лікування COVID-19, зокрема проведення закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для цієї мети, без застосування процедур, передбачених Законом «Про публічні закупівлі»; стовідсоткову попередню оплату за такі товари, роботи та послуги; контроль з боку Кабінету Міністрів за цінами на лікарські

---

<sup>1</sup> Covid-19: роз'яснення Омбудсмана щодо свободи пересування в умовах карантину / Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/page/secretariat/press-office/pr>.

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон від 17 березня 2020 р. № 530-IX (із змінами, внесеними Законами від 30 березня 2020 р. № 540-IX та від 13 квітня 2020 р. № 553-IX. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-IX>. (дата звернення 05.05.2020).

засоби, товари медичного призначення та соціально значущі товари<sup>1</sup>. Згідно із Законом, запроваджується комплекс правових норм, спрямованих на захист прав фізичних та юридичних осіб під час карантину, та обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням COVID-19, таких як можливість роботи вдома для працівників, держслужбовців та службовців органів місцевого самоврядування та надання за їх згодою відпустки; надання права власникам змінювати режими роботи органів, закладів, підприємств, установ, організацій, зокрема, щодо прийому та обслуговування фізичних та юридичних осіб з обов'язковим інформуванням населення про це через вебсайти та інші комунікаційні засоби; заборона на скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (на період карантину та протягом 30 днів після його скасування). Законом доручено Уряду встановити додаткові доплати медичним та іншим працівникам, безпосередньо зайнятим на роботах з ліквідації захворювання серед людей на COVID-19, на період вжиття заходів щодо запобігання виникненню й поширенню коронавірусної хвороби, до завершення виконання цих заходів, а також доплати окремим категоріям працівників, які забезпечують основні сфери життєдіяльності.

Законом також встановлено адміністративну відповідальність за самовільне залишення місця обсервації (карантину) особою, яка може бути інфікована COVID-19. Зокрема, порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними захворюваннями тягне за собою накладення стягнень у вигляді штрафу на громадян, зокрема посадових осіб. Такі зміни внесені до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо доповнення ст. 44-3)<sup>2</sup>.

Крім того, Законом встановлено кримінальну відповідальність за порушення правил та норм, визначених задля запобігання епідемічним та іншим інфекційним хворобам і боротьби з ними, якщо такі дії спричинили або завідомо могли спричинити поширення цих захворювань чи загибель людей або інші тяжкі наслідки. Кримінальна

---

<sup>1</sup> Закон щодо запобігання поширенню коронавірусу набув чинності. *ЮРЛІГА: право знати*. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/193829\\_zakon-shchodo-zapobgannya-poshirennyu-koronavirusu-nabrav-chinnost](https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/193829_zakon-shchodo-zapobgannya-poshirennyu-koronavirusu-nabrav-chinnost).

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122 (із змінами).

відповідальність за такі правопорушення передбачає санкції у вигляді штрафу, арешту, обмеження або позбавлення волі.

Відповідно до нормативних положень, карантин – це адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб, тобто хвороб, що характеризуються важкими та (або) стійкими розладами здоров'я у значної кількості хворих, високим рівнем смертності та швидким поширенням хвороби серед населення (ст. 1 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»).

Постанова Уряду «Про запобігання поширення на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11 березня 2020 р. № 211<sup>1</sup> визначає категорії осіб, які підлягають обов'язковій госпіталізації до обсерваторій (ізоляторів), та порядок проведення такої госпіталізації. Таким чином, оскільки відповідно до ст. 33 Конституції України громадяни України не можуть бути позбавлені права в будь-який час повернутися в Україну, вони зобов'язані дотримуватися всіх правил та встановлених заходів безпеки, зокрема, пов'язаних із обов'язковою ізоляцією (обсервацією) з огляду на карантин, запроваджений режим надзвичайної ситуації та вжиття заходів, спрямованих на запобігання поширенню коронавірусу.

Водночас існує супротив окремих громадян щодо проходження примусової обсервації, пов'язаний із самовпевненістю та їх безвідповідальністю за можливі незворотні наслідки, що несе загрозу для інших громадян, що перебувають всередині держави. Ці громадяни недостатньо поінформовані про місце та умови обов'язкової ізоляції (обсервації), її законодавчих вимог.

Досвід США щодо введення карантинних заходів свідчить про те, що повноваження владних органів на період запровадження таких заходів, хоча й досить широкі, проте підлягають суттєвим конституційним обмеженням. Незважаючи на те, що повноваження органів охорони здоров'я повинні ґрунтуватися перш за все на науковій доцільності, вони не повинні порушувати фундаментальні загальнолюдські цінності особистої свободи та невтручання в особисте

---

<sup>1</sup> Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Закон України від 11 березня 2020 р. № 211 (із змінами). *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0-%BF> (дата звернення 05.05.2020).

життя<sup>1</sup>. Баланс особистих прав і свобод та законодавчих обмежень у зв'язку з карантинними заходами є одним з головних питань під час розроблення карантинних заходів незалежно від юрисдикції тієї чи іншої країни. Карантинні заходи повинні застосовуватися тільки тоді, коли це необхідно задля охорони громадського здоров'я (або є найменшою обмежувальною альтернативою) і тільки тоді, коли вони супроводжуються гарантіями належного правового захисту<sup>2</sup>.

Надзвичайна декларація Міністерства охорони здоров'я і соціальних служб США (HHS) на час поширення пандемії коронавірусу в США дає змогу використовувати додаткові фінансові ресурси, розширює повноваження федеральних органів, міжвідомчу координацію і тимчасово скасовує дію деяких законодавчих актів. Допускаються також введення режимів надзвичайних ситуацій у штатах і на місцях<sup>3</sup>.

Окрему проблему щодо вжиття тих чи інших заходів з протидії пандемії може становити їх неузгодженість із Міжнародними медико-санітарними правилами (ММСП), затвердженими ВООЗ у 2005 р. Наприклад, із п. 2 ст. 43 ММСП випливає, що держави не мають застосовувати додаткові заходи охорони здоров'я виключно як запобіжний захід, а повинні обґрунтовувати свої рішення науковими принципами, науковими даними і рекомендаціями ВООЗ. Численні обмеження на пересування, введені під час спалаху COVID-19, не підтримуються дослідженнями у сфері охорони здоров'я або ВООЗ. Так, ВООЗ рекомендувала не обмежувати вільне переміщення, стверджуючи, що обмеження приносять більше шкоди, ніж користі<sup>4</sup>.

У зв'язку з викладеним можна сформулювати декілька таких принципових спеціальних вимог щодо ефективності формування та реалізації кримінологічної політики в умовах поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19:

---

<sup>1</sup> Gostin L.O., Hodge J.G. Reforming Federal Public Health Powers. JAMA. 2017. № 317 (12). P. 1211. DOI: 10.1001/jama.2017.1021 <https://sci-hub.tw/https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2604789>.

<sup>2</sup> Parmet W.E. Quarantining the law of quarantine: why quarantine law does not reflect contemporary constitutional law. 2018. URL: <https://wfulawpolicyjournal.com.files.wordpress.com/2019/02/1-parmet.pdf>.

<sup>3</sup> Gostin L.O., Hodge J.G. US Emergency Legal Responses to Novel Coronavirus: Balancing Public Health and Civil Liberties. JAMA. 2020. № 323 (12). P. 1131–1132. DOI: 10.1001/jama.2020.2025 <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2761556>.

<sup>4</sup> Habibi R. et al. Do not violate the International Health Regulations during the COVID-19 outbreak. Lancet. 2020. Volume 395. Issue 10225. P. 664–666. URL: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30373-1/fulltext?fbclid=IwAR1JJOiPGzFmtFoaGO-T-OVU-t8r6ttyYocb5fYqAECGxGRTYzxNL-RKMpc](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30373-1/fulltext?fbclid=IwAR1JJOiPGzFmtFoaGO-T-OVU-t8r6ttyYocb5fYqAECGxGRTYzxNL-RKMpc).

– взаємоузгодженість міжнародних норм і практик щодо протидії світовим біологічним загрозам та національних законодавчих конструкцій стосовно забезпечення безпеки під час карантинних заходів;

– нормативне визначення терміна «обстеження на коронавірус COVID-19» (здебільшого під цим терміном розуміють обстеження, що проводиться задля виявлення антитіл коронавірусу COVID-19);

– заборона відмови у прийманні до лікувального закладу й наданні невідкладної медичної допомоги чи обмеження інших прав осіб на підставі того, що вони є вірусоносіями або хворими на COVID-19, як і обмеження прав рідних та близьких інфікованих (неправомірні дії посадових осіб, порушення прав інфікованих чи хворих на коронавірус, їх рідних і близьких можуть бути оскаржені відповідно до законодавства України);

– встановлення кримінальної відповідальності за завідоме неінформування про зараження або зараження іншої особи (осіб) коронавірусом особою, яка знала про наявність у неї коронавірусної інфекції (винна у цьому особа також повинна відшкодовувати шкоду, заподіяну у зв'язку з ненаданням зараженій особі медичної і соціальної допомоги, проте до питань відповідальності медичних працівників за зараження коронавірусом людини необхідно підходити вкрай обережно, глибоко аналізуючи ступінь відповідальності кожної особи, а також ситуацію, у якій сталося зараження здорової людини інфекцією коронавірусу хворою особою, тому ст. 325 КК України «Порушення санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним захворюванням та масовим отруєнням» варто доповнити ч. 2 такого змісту: «зараження іншої особи інфекційними захворюваннями особою, яка знала про наявність у неї цієї хвороби»);

– передбачення розроблення більш досконалої системи протиепідемічного нагляду за COVID-19, яка би передбачала організацію моніторингу за інфікованими та особами з «груп підвищеного ризику» зараження цією інфекцією.

Сучасні досягнення науково-технічного прогресу обумовлюють необхідність здійснення подальшого технічного і програмного оснащення центрів із запобігання коронавірусу COVID-19, санітаційних комп'ютерною технікою, засобами телекомунікації, що дадуть змогу створити на регіональних рівнях єдину комплексну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему з цієї проблеми на основі базових комп'ютерних програм. При цьому окремої уваги заслуговує питання кібербезпеки у забезпеченні ефективного функціонування таких систем, оскільки недоліки програмних додатків

можуть зробити їх об'єктами кримінальних посягань, створити загрози безпеці і недоторканності приватного життя пацієнтів тощо<sup>1</sup>.

З огляду на це підлягає перегляду й поліпшенню система медичного огляду населення, що передбачає як масові епідемічні, так і вибіркові обстеження окремих категорій населення зі збереження обсягу досліджень стосовно осіб з груп підвищеного ризику зараження та інших контингентів.

Соціальна значимість проблеми коронавірусу COVID-19, правового регулювання обстеження груп підвищеного ризику, питання відповідальності медичного персоналу та інших осіб за зараження коронавірусом людини вимагає високої професійної підготовки кадрів для вжиття організаційних, правових, лікувально-профілактичних і протиепідеміологічних заходів та їх інформаційного забезпечення. Так, досвід Сполучених Штатів говорить про відсутність у США єдиних підходів до забезпечення законодавчого імунітету лікарів, пов'язаного з виконанням їх професійних обов'язків у ситуаціях, що вимагають негайного прийняття рішень щодо способу порятунку життя пацієнта (наприклад, використання апаратів штучної вентиляції легенів (ШВЛ))<sup>2</sup>. Наявні федеральні закони і закони штатів надають обмежений імунітет лікарям і медсестрам у ситуаціях, що вимагають прийняття невідкладних рішень. У науковому середовищі відзначається, що стурбованість медпрацівників щодо відповідальності має бути зведена до мінімуму, тому що навіть невелика ймовірність судового переслідування може вплинути на етичність рішень, які приймаються лікарями щодо своїх обов'язків, що може, наприклад, відобразитися в питаннях призначення апаратів ШВЛ за принципом «першим прийшов – першим обслужений», а не з огляду на умови об'єктивної необхідності<sup>3</sup>.

У зв'язку з цим стратегічні загальносоціальні напрями формування кримінологічної політики під час вжиття карантинних заходів мають передбачити таке:

---

<sup>1</sup> Ellouze N. et al. Forensic Investigation of Digital Crimes in Healthcare Applications. *Data Mining Trends and Applications in Criminal Science and Investigations*. 2016. P. 169–210. URL: [https://www.researchgate.net/publication/316682851\\_Forensic\\_Investigation\\_of\\_Digital\\_Crimes\\_in\\_Healthcare\\_Applications](https://www.researchgate.net/publication/316682851_Forensic_Investigation_of_Digital_Crimes_in_Healthcare_Applications).

<sup>2</sup> Truog R.D. et al. The Toughest Triage – Allocating Ventilators in a Pandemic. May 21, 2020. *N Engl J Med* 2020. № 382. P. 1973–1975. DOI: 10.1056/NEJMp2005689 <https://www.nejm.org/doi/10.1056/NEJMp2005689>.

<sup>3</sup> Cohen I.G., Crespo A.M., White D.B. Potential Legal Liability for Withdrawing or Withholding Ventilators During COVID-19: Assessing the Risks and Identifying Needed Reforms. *JAMA*. 2020. № 323 (19). P. 1901–1902. DOI: 10.1001/jama.2020.5442 <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2764239>.

– відповідна фахова підготовка лікарів, правників, педагогів в інститутах удосконалення та на курсах підвищення кваліфікації спеціалістів різних профільних спеціальностей, особливо вірусологів-інфекціоністів;

– розроблення та видання відповідної наукової, правової та навчально-методичної літератури (монографії, тематичні огляди, методики, тези, збірки, довідники, підручники тощо) з питань запобігання поширення інфекційних хвороб, зокрема використання позитивного зарубіжного досвіду з проблем коронавірусу COVID-19;

– внесення питань запобігання коронавірусу людини до навчальних програм усіх закладів освіти;

– підготовка лідерів молодіжних організацій, осіб з груп підвищеного ризику у територіальних центрах запобігання коронавірусу людини;

– підготовка спеціалістів практичної охорони здоров'я, працівників правоохоронних органів та науковців у провідних спеціалізованих науково-дослідних установах України і за кордоном.

– суворе дотримання самоізоляції та обсервації.

Вжиті заходи дадуть змогу здійснити підготовку висококваліфікованих кадрів для надання правової і спеціалізованої медичної допомоги та істотно підвищити ефективність роботи всієї системи охорони здоров'я, освіти та юридично-інформаційного забезпечення цієї проблеми.

У зв'язку з вищевикладеним можна констатувати необхідність прийняття на законодавчому рівні Стратегії державного реагування на COVID-19 (Стратегія запобігання), головним завданням якої мають стати контроль за пандемією та її припинення шляхом уповільнення передачі вірусу і скорочення смертності, пов'язаної з COVID-19, а також ліквідація негативних соціальних, економічних, політичних та інших наслідків, викликаних запровадженням карантинних обмежень, що можуть призвести до вчинення протиправних дій у цій сфері.

Досягнення такого стратегічного завдання можливо шляхом вжиття таких заходів:

1) координація державних та регіональних заходів реагування щодо усунення причин та умов вчинення злочинів;

2) залучення та мобілізація вражених вірусом і схильних до ризику місцевих громад та окремих громадян до виявлення й надання інформації про протиправні дії в умовах застосування карантинних заходів;

3) вжиття ситуативно необхідних медико-санітарних заходів для уповільнення передачі вірусу та контролю супутніх випадків, що можуть призвести до вчинення правопорушень;

4) підготовка системи охорони здоров'я задля скорочення смертності, пов'язаної з COVID-19, збереження першочергових послуг охорони здоров'я та захисту медичних працівників від вчинення протиправних дій з їх боку та щодо них;

5) планування екстрених заходів для забезпечення безперебійних життєво необхідних суспільних функцій та усунення обставин, що можуть призвести до вчинення правопорушень у сфері надання медичних послуг.

Визначальні цілі Стратегії полягають у такому:

- мобілізація усіх соціальних інституцій і громадян країни на боротьбу з пандемією задля забезпечення прийняття відповідальності всіма державними і громадськими секторами та участі у запобіганні випадкам захворювання та протиправній поведінці, що може сприяти поширенню коронавірусу;

- контроль за випадками й осередками хвороби, запобігання передачі вірусу серед населення шляхом швидкого виявлення та ізоляції всіх випадків, надання належної медичної допомоги, відстеження, карантину та підтримки для всіх, хто контактував зі хворими;

- запобігання передачі вірусу серед населення шляхом вжиття відповідних ситуації заходів запобігання й контролю інфекції, загальних заходів фізичного дистанціювання, а також належних і пропорційних обмежень на внутрішні і закордонні поїздки, в яких немає нагальної потреби;

- скорочення смертності за допомогою надання відповідного клінічного догляду хворим на COVID-19, забезпечення безперебійності першочергових послуг охорони здоров'я та соціальної допомоги і захисту медичних працівників, вразливих груп населення;

- розроблення безпечних та ефективних вакцин і терапевтичних засобів, які можуть бути поширені в необхідній кількості та доступні залежно від потреб системи охорони здоров'я та населення.

Необхідність створення офіційних платформ для міжвідомчої координації зусиль з протидії поширенню пандемій підтверджується дослідженням досвіду Сінгапуру, який із моменту спалаху атипової пневмонії у 2003 р. систематично зміцнює свою здатність протидіяти новим видам інфекційних захворювань і сьогодні має один із найменших серед країн Азії показників смертності по відношенню до

кількості хворих (23 померлих при 32 800 хворих)<sup>1</sup>. Крім того, необхідність впровадження всеохоплюючих стратегічних підходів до кримінологічного та віктимологічного забезпечення світової та національної безпеки під час карантинних заходів впливає із сутності розглянутих досліджень щодо країн ЄС та США, які дають уявлення про те, що чітко вироблених підходів до вищезазначених питань у цих країнах поки що не існує. Карантинні заходи й заборони на вільне пересування часто є першою відповіддю проти нових інфекційних захворювань. Однак ці традиційні засоби, як правило, мають обмежену корисність для швидко поширюваних інфекційних захворювань, і, якщо їх застосовувати виключно як інструмент жорсткого впливу, вибірково і безсистемно, вони можуть бути контрпродуктивними<sup>2</sup>.

Україна повинна впроваджувати комплекс заходів, відповідний її можливостям і ситуації, щоб уповільнити передачу вірусу і скоротити смертність, пов'язану з COVID-19, з кінцевою метою досягнення і (або) підтримки стабільного рівня передачі вірусу або відсутності нових випадків інфікування, а також виявлення та усунення обставин, що призводять чи можуть призвести до вчинення злочинів в умовах життя протиепідемічних заходів.

Таким чином, можна дійти висновку, що спалах пандемії COVID-19 виявив неготовність багатьох держав ефективно протидіяти новій світовій загрозі з точки зору впровадження дієвих законодавчих та правозастосовних механізмів. Україна в цьому розумінні не стала винятком. Водночас аналіз українського законодавства дає змогу стверджувати, що з моменту поширення пандемії на територію Європи воно змогло порівняно швидко адаптуватися до нових реалій. Водночас питання, які постали перед українською правовою системою в розрізі формування та реалізації кримінологічної політики у сфері забезпечення безпеки громадян під час карантинних заходів, пов'язаних з поширенням пандемії коронавірусу, виявили необхідність розроблення національної стратегічного документа, що включає комплекс заходів із протидії вірусним загрозам та регулювання суспільних відносин у період їх поширення. Такий комплекс має включати здобутки міжнародних практик, бути гнучким та адаптивним до нових викликів з урахуванням тісного контакту кримінологічного,

---

<sup>1</sup> Wong JEL, Leo Y.S., Tan C.C. COVID-19 in Singapore – Current Experience: Critical Global Issues That Require Attention and Action. JAMA. 2020. № 323 (13). P. 1243–1244. DOI: 10.1001/jama.2020.2467 <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2761890>.

<sup>2</sup> Parmet W.E., Sinha M.S. Covid-19 – The Law and Limits of Quarantine. 2020. URL: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp200421>.

економічного, політичного, соціального та інших напрямів забезпечення безпеки особи й суспільства.

Запропонований комплекс заходів, відображений на рівні Стратегії державного реагування на COVID-19, зміг би створити передумови для формування дієвого механізму у кримінологічному та віктимологічному забезпеченні світової та національної безпеки з огляду на наявні та майбутні епідеміологічні загрози. Припускається, що, будучи адаптованою до відповідних правових реалій інших держав, запропонована стратегія має право на існування в умовах будь-якої правової системи.

Наведені вище положення і пропозиції щодо кримінологічної політики можуть скласти теоретико-правове підґрунтя для вдосконалення правового забезпечення публічної безпеки громад.

Результати дослідження дають змогу стверджувати, що майбутні виклики у сфері формування та реалізації кримінологічної політики забезпечення безпеки громадян під час карантинних та обмежувальних заходів будуть обумовлені адаптацією злочинної діяльності до таких умов, тому припускається, що подальші наукові дослідження за цим напрямом мають бути присвячені питанню розроблення кримінологічних підходів до боротьби зі злочинами у сфері охорони здоров'я населення та порушення норм щодо запобігання інфекційним захворюванням.

## **2.2. Забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури**

Надійний захист об'єктів критичної інфраструктури є одним з пріоритетів у забезпеченні потреб національної безпеки держави загалом та публічної безпеки громад зокрема. Вирішення цієї проблеми на загальнодержавному рівні потребує системного підходу до її нагального вирішення. На гостроту проблеми для України вказують світові тенденції до посилення загроз природного та техногенного характерів, підвищення рівня терористичних загроз, збільшення кількості та підвищення складності кібератак, а також пошкодження інфраструктурних об'єктів у східних і південних регіонах України внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Все це в сукупності зумовлює актуалізацію питання захисту систем, об'єктів і ресурсів, які є критично важливими для функціонування суспільства, соціально-економічного розвитку держави та забезпечення національної безпеки й безпеки громад. При цьому системність у забезпеченні безпеки об'єктів критичної інфраструктури передбачає вжиття державою

заходів на різних напрямках, насамперед на законодавчому та кримінально-правовому.

Формою відображення матеріального прояву кримінально-правової політики будь-якої держави у сфері забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури є практична діяльність правоохоронних органів та спецслужб, а саме наявність організаційних структур, котрі з урахуванням завдань та особливостей їх діяльності мають або повинні мати системний характер. Така діяльність має бути спрямована на охорону чітко визначених державою кримінально-правових приписів та виявлення кожного факту порушення кримінально-правових заборон. Пізнання сутності кримінально-правової політики у сфері забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури, виявлення причинно-наслідкових зв'язків між об'єктивними вимогами, забезпечення національної безпеки, кожного з її складових елементів, а також її відображення через систему інститутів кримінального права дають можливість розкрити ціннісні елементи національної безпеки, що потребують захисту з боку держави через інститут кримінального законодавства. Водночас знання правових засад дає можливість виявляти факти, способи їх порушення, а за настання окремих наслідків встановлювати підстави для кримінально-правового переслідування й притягнення до відповідальності винуватців. Кримінально-правова політика держави являє собою напрям боротьби зі злочинністю, який базується на нормах законодавства України про кримінальну відповідальність і знаходить свій прояв у законах України, Указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, рішеннях державних органів, політичних партій та громадських організацій, спрямованих на проведення цієї діяльності. Серед завдань такої політики має бути забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури засобами кримінально-правового захисту, застосування яких супроводжується певними проблемами.

Вищенаведене вказує на актуальність порушеного питання та доцільність його дослідження задля обґрунтування пропозицій щодо забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури засобами кримінально-правового захисту.

Вітчизняний науковець В.І. Борисов підкреслює, що напрями кримінально-правової політики визначаються на підставі групування об'єктів злочинних посягань, які встановлюються за рівнем значимості суспільних відносин, що ними регулюються. Таким чином, можна виокремити такі напрями кримінально-правової політики, як боротьба зі злочинами проти основ національної безпеки; боротьба зі злочинами проти життя і здоров'я особи; боротьба зі злочинами проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини й громадянина; боротьба зі злочинами проти власності. Зазначені напрями – це, так би

мовити, основні складові частини кримінально-правової політики держави, всередині яких існує більш детальна диференціація<sup>1</sup>.

Водночас який би підхід до оцінювання ефективності політики у сфері боротьби зі злочинністю не використовувався, право (законодавство) як її обов'язкова складова частина має бути завжди присутнім, тому що має за завдання забезпечення такої діяльності. Серед галузей права, норми яких стосуються такої регламентації, кримінальне право посідає основне місце<sup>2</sup>.

Криміналізуючи певне діяння, держава створює та закріплює за допомогою правових норм конкретні кримінальні правовідносини. Це має низку наслідків, на що звертає увагу Є.Л. Стрельцов. Перш за все такі правовідносини стають загальнообов'язковими, розраховані на невизначену кількість осіб; їх обов'язковість «забезпечується» державою. Кожне таке правовідношення має свій об'єкт, зміст і суб'єктів, а кожен із суб'єктів має відповідні права та обов'язки. Правовідносини починають «діяти» з моменту наявності юридичного факту, у цьому випадку – з моменту вчинення злочину. Однак, аналізуючи зміст кримінальних правовідносин, маємо звернути увагу ще на одну важливу обставину. Вона пов'язана з тим, що, криміналізуючи відповідне діяння, створюючи відповідне кримінальне правовідношення, держава «легалізує» свою можливість проявляти владні повноваження, зокрема, для «непогодженого» втручання в особисте життя людини, навіть вжиття щодо такої людини за дотримання інших необхідних умов низки примусових заходів, в тому числі запобіжних заходів, покарання. Ще одна важлива обставина, яка має суттєве значення для розуміння кримінального правовідношення, полягає в тому, що конкретне правовідношення (група правовідносин) має загальне та конкретне значення. На загальному рівні, на рівні так званого правового проголошення, правовідношення має потенціальні можливості, воно не «діє», але є готовим до цього за наявності відповідного юридичного факту. Водночас із моменту вчинення злочину правовідносини «оживають» і починають свою реалізацію за всіма можливими напрямками, з усіма можливими наслідками<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Борисов В.І. Сучасна політика держави у сфері боротьби зі злочинністю та її кримінально-правовий напрям. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 232.

<sup>2</sup> Стрельцов Є.Л. Правове регулювання або правове управління: привід для обговорення. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 10. С. 9.

<sup>3</sup> Стрельцов Є.Л. Проблеми кримінально-правової регламентації державної політики в сфері боротьби зі злочинністю. *Політика в сфері боротьби зі злочинністю* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з нагоди відзначення 25-річчя навчально-наукового юридичного інституту. Івано-Франківськ, 2017. С. 91.

Українська кримінально-правова політика найтіснішим чином пов'язана з кримінальним правом, яке займає домінуюче положення в державній політиці у сфері боротьби зі злочинністю. Решта її частин певною мірою є похідною від кримінально-правової політики. Важливо тільки мати на увазі, що не політика в процесі свого розвитку йде за правом, а, навпаки, його правоохоронні галузі формуються відповідно до настанов кримінальної політики<sup>1</sup>. Відомі вітчизняні дослідники проблем злочинності В.І. Борисов та П.Л. Фріс підкреслюють, що за роки незалежності в Україні не було вироблено національної доктрини та концепції боротьби зі злочинністю, як і кримінально-правової доктрини з відповідною її концепцією. Водночас вони вказують на те, що правозастосовна діяльність має неабияке значення. Саме цей аспект кримінально-правової політики найбільш яскраво відображає політичну волю держави у боротьбі зі злочинністю, насамперед із тими її проявами, які набувають особливо негативного резонансу для суспільства на сучасному етапі розвитку України, а кримінальне право становить інструментарій цієї політики<sup>2</sup>. Злочинні посягання на безпеку об'єктів критичної інфраструктури є саме тими злочинами, що викликають не тільки негативний резонанс в українському суспільстві, але й резонанс у суспільстві світовому. Ці злочини не лише тривожать суспільний спокій, але й завдають чималої матеріальної шкоди, посягають на життя та здоров'я людей на значних територіях, не обмежуючись кордонами однієї держави, а негативні наслідки таких злочинів можуть бути протягом тривалого часу.

Зазвичай кримінально-правова політика вважається частиною державної політики й визначається як напрям діяльності спеціально уповноважених державних органів щодо охорони прав і свобод людини й громадянина, суспільства й держави від суспільно небезпечних посягань шляхом застосування покарання або інших мір кримінально-правового характеру до осіб, котрі вчинили такі посягання, а також шляхом попередження зазначених посягань за допомогою правового виховання та заходів профілактики індивідуального й спеціально-кримінологічного характеру<sup>3</sup>.

Варто зауважити, що національна безпека являє собою складне системне утворення, серед складових частин якого чільне місце посідає

---

<sup>1</sup> Данышин І.М., Зелінський А.Ф. Кримінальна політика: за і проти. *Право України*. 1992. № 8. С. 30.

<sup>2</sup> Борисов В.І., Фріс П.Л. Поняття кримінально-правової політики. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2013. № 1 (1). С. 17, 21–22.

<sup>3</sup> Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. С. 56.

безпека критичної інфраструктури, яка, безумовно, потребує захисту усіма доступними для держави засобами, а кримінально-правовий захист є одним з таких засобів. Характерною особливістю вітчизняного сьогодення і водночас новим викликом для правоохоронних органів України є те, що найбільшу загрозу для критичної інфраструктури становлять дії не просто агресивно налаштованих осіб чи диверсантів-одинаків, а членів екстремістських угруповань, диверсійних груп, які цілеспрямовано готуються або фінансуються з-за кордону, учасників міжнародних терористичних організацій тощо. Приклади цього можна побачити сьогодні у повсякденній практиці роботи вітчизняних правоохоронних органів та спецслужб. Зокрема, у січні 2021 р. контррозвідка СБУ викрила діяльність агентурної мережі Федеральної служби безпеки Російської Федерації, що діяла на території України в Київській, Одеській, Миколаївській, Житомирській та Чернігівській областях і в яку входили колишні військові. Громадяни України були завербовані і виконували завдання встановлених контррозвідкою кадрових співробітників Федеральної служби безпеки Російської Федерації. Їм було доручено створити умови для диверсій на об'єктах критичної інфраструктури, зокрема на військовому аеродромі «Кульбакіно»<sup>1</sup>.

Вітчизняний дослідник проблем захисту критичної інфраструктури О.П. Єрменчук зазначає, що сьогодні держава протистоїть найсерйознішому за роки своєї незалежності виклику у сфері забезпечення державної безпеки. Військовий конфлікт на сході України, стан неоголошеної гібридної війни, торговельні війни, економічна експансія, різке посилення проявів тероризму, небувалий ріст злочинності – все це та інші ризики вимагають від держави нових підходів до виявлення загроз, криміналізації певних дій та їх попередження й припинення. Це висуває на порядок денний завдання із захисту критично важливих для існування держави сукупності частин (секторів) галузей національної економіки, суб'єктів права різних організаційно-правових форм, матеріальних чи нематеріальних ресурсів, природних ресурсів, що забезпечують життєдіяльність людини й громадянина, суспільства й держави, її суверенітет і територіальну цілісність, так званої критичної інфраструктури<sup>2</sup>. Не

---

<sup>1</sup> СБУ «накрыла» сеть ФСБ из бывших военных разведчиков. URL: <https://realist.online/news/sbu-nakryla-set-fsb-iz-byvshikh-ukrainskikh-voennykh-razvedchikov-foto> (дата звернення: 5.02.2021).

<sup>2</sup> Єрменчук О.П. Першочергові заходи з організації захисту критичної інфраструктури в Україні. *Політика в сфері боротьби зі злочинністю* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з нагоди відзначення 25-річчя навчально-наукового юридичного інституту. Івано-Франківськ, 2017. С. 151.

менш важливе значення захист об'єктів такої інфраструктури має для забезпечення публічної безпеки громад.

Для загальної координації діяльності у цій сфері слушним є створення Національного центру з захисту критичної інфраструктури чи Центру захисту національної інфраструктури, про що висловлюються вітчизняні науковці. До складу зазначеного центру, на їхню думку, мають входити на правах членів представники задіяних міністерств та відомств. Центр може бути утворений як окремий орган або як структурна частина в межах діючого органу влади, який буде визначений як відповідальний за координацію діяльності із захисту критичної інфраструктури. Це може бути як орган, підпорядкований Прем'єр-міністру чи РНБО, так і орган у складі Служби безпеки України (на базі підрозділів контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки тощо)<sup>1</sup>.

Ідея створення такого органу заслуговує підтримки, а в разі реалізації висловленої ідеї варто звернути увагу на необхідність розроблення фахівцями такого центру кримінально-правових норм, що посилюють відповідальність за посягання на об'єкти критичної інфраструктури, та відповідних цим правовим нормам криміналістичних рекомендацій із забезпечення досудового розслідування та взаємодії прокурора, слідчого з таким органом під час здійснення кримінального провадження. Багато питань від організації розслідування загалом до підготовки й проведення слідчих дій зокрема можна буде вирішити з використанням допомоги співробітників чи структурних підрозділів Центру захисту критичної інфраструктури. Отже, питання криміналістичного забезпечення протидії окремим видам злочинів вказують на потребу чіткого визначення державою кримінально-правової політики з протидії злочинам, які посягають на об'єкти критичної інфраструктури.

Сьогодні значна робота в галузі безпеки критичної інфраструктури здійснюється Національним інститутом стратегічних досліджень (далі – НІСД). При НІСД створена Міжвідомча експертна робоча група (МЕРГ) з питань протидії загрозам поширення зброї і матеріалів масового знищення, а також пов'язаних з ними терористичних загроз і захисту критично важливої для забезпечення життєдіяльності держави інфраструктури. Складна ситуація в галузі безпеки в Україні вимагає віднесення захисту критичної інфраструктури до галузі пріоритетних напрямів протидії загрозам національній безпеці. До того ж особливу

---

<sup>1</sup> Єрменчук О.П. Першочергові заходи з організації захисту критичної інфраструктури в Україні. *Політика в сфері боротьби зі злочинністю* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з нагоди відзначення 25-річчя навчально-наукового юридичного інституту. Івано-Франківськ, 2017. С. 152.

небезпеку можуть становити загрози, в ході реалізації яких кризисна ситуація на одному з елементів критичної інфраструктури, внаслідок різноманітних взаємозв'язків може викликати кризисну ситуацію на аналогічних об'єктах іншого призначення.

За роки ведення гібридної війни інфраструктурні об'єкти, що знаходяться на території Харківської, Донецької, Луганської та Запорізької областей, неодноразово ставали метою атак терористично-диверсійних формувань шляхом підризу залізничного полотна та опор мостів, ЛЕП, руйнування газопроводів, гідротехнічних споруд тощо. Зазначені зловмисні дії проти критичної інфраструктури шляхом руйнування транспортних комунікацій, систем зв'язку та забезпечення ресурсами збройних формувань, правоохоронних сил та сил цивільного захисту вчинялися у формі комплексного впливу задля зниження рівня обороноздатності країни та її спроможності протистояти тиску агресора. Так, наприклад, у січні 2021 р. до суду направлено обвинувальний акт стосовно жителя Одеської області гр. Н. за вчинення державної зради та закінчений замах на диверсію. Чоловік намагався підірвати водоканал у Рівненській області. Досудовим розслідуванням встановлено, що гр. Н. у травні 2020 р. вийшов на зв'язок з особою, яка представилася працівником Федеральної служби безпеки Російської Федерації. Після цього на виконання його завдання обвинувачений збирав і передавав детальну інформацію про один із військових об'єктів на території Одеської області, а 12 вересня 2020 р. за завданням свого куратора намагався знищити шляхом дистанційного підризу один з об'єктів критичної інфраструктури «Рівнеоблводоканалу», коли й був затриманий<sup>1</sup>.

У січні цього ж року у Луганській області Службою безпеки України встановлено місцезнаходження арсеналу зброї, боєприпасів та вибухівки. Серед вилученої зброї слід назвати протитанковий керований ракетний комплекс «Фагот» та реактивний піхотний вогнемет «Шмель» виробництва Російської Федерації. За оперативними даними, тайник залишили учасники диверсійної групи незаконних збройних формувань, причетної до підризу в 2014 р. об'єктів критичної інфраструктури у Донецькій та Луганській областях. Зі схрону правоохоронці, окрім іншого, вилучили 5 реактивних протитанкових гранат РПГ-22 і РПГ-26, понад 100 гранатометних пострілів, 24 артилерійські снаряди, майже 8 кілограмів тротилу, понад кілограму пластиду. Виявлені засоби ураження направлено на експертизу. Кримінальне провадження відкрито

---

<sup>1</sup> Спроба диверсії на Рівненщині: підозрюють зв'язок з РФ. URL: <https://ua.news.ua/popytka-diversii-v-rovenskoj-oblasti-podozrevayut-svyaz-s-rf> (дата звернення: 16.01.2021).

за ст. 263 КК України (незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами)<sup>1</sup>. Наявність такого потужного диверсійного знаряддя становила серйозну небезпеку об'єктам критичної інфраструктури не лише однієї області України. Встановлення винуватців таких дій і притягнення їх до кримінальної відповідальності за ст. 263 Кримінального кодексу України дадуть можливість запобігти вчиненню інших злочинів, що посягають на безпеку критичної інфраструктури.

При цьому були неодноразові хибні повідомлення про вчинення нападів, мінування об'єктів критичної інфраструктури, що викликало потребу проведення певних заходів із посилення охорони таких об'єктів, перевірки справжності повідомлень, пошуку зловмисників і здійснення досудового розслідування. Такі дії, пов'язані з посяганням на певні об'єкти, вимагають окремої кримінально-правової кваліфікації. Так, наприклад, співробітники Служби безпеки України затримали в м. Запоріжжі особу, що систематично здійснювала анонімні повідомлення з погрозами мінування державних установ та об'єктів критичної інфраструктури в Україні та за кордоном. Досудовим розслідуванням у межах кримінального провадження за ч. 2 ст. 259 Кримінального кодексу України було встановлено, що житель обласного центру створив у соціальній мережі групу, в якій за гроші отримував і виконував замовлення на псевдомінування шкіл, ВНЗ, атомних електростанцій, вокзалів, місць масового перебування людей тощо. Частина таких місць є об'єктами критичної інфраструктури. Всього до моменту затримання ним було надіслано понад 200 таких повідомлень. Санкція статті кримінального закону передбачає покарання за такі дії у вигляді позбавлення волі на термін від 4 до 8 років<sup>2</sup>.

Продовжуючи дослідження, маємо відзначити, що питання захисту критичної інфраструктури – це один із елементів кримінально-правової охорони, а правоохоронні органи, використовуючи наявні правові інститути, мають за завдання попередити, запобігти вчиненню злочинів на об'єктах критичної інфраструктури, тому О.В. Таран та О.Г. Сандул слушно звертають увагу на те, що нині лише відбувається формування та становлення згаданого інституту, триває законотворча робота,

---

<sup>1</sup> На Луганщині СБУ виявила схрон бойовиків. URL: <https://cripo.com.ua/news/war/na-luganshhini-sbu-viyavila-shron-diversijnoyi-grupi-bojovikiv> (дата звернення: 26.02.2021).

<sup>2</sup> В Запоріжжі СБУ затримала аноніма за систематичні погрози мінування об'єктів в Україні і за кордоном. URL: <https://112.ua/obshchestvo/v-zaporozhe-sbu-zaderzhala-anonima-za-sistematicheskie-ugrozy-mirovaniya-obektov-po-ukraine-i-za-rubezhom-.html> (дата звернення 1.02.2021).

зокрема з розроблення спеціального закону, яким буде визначено напрями подальшого розвитку законодавства у відповідній сфері, створення переліку об'єктів критичної інфраструктури, що потребують відповідного кримінально-правового захисту<sup>1</sup>.

Чітке визначення кримінально-правової норми дає точку відліку для початку розроблення або вдосконалення криміналістичних засобів із протидії визначеному в КК України кримінальному правопорушенню. Відомий вітчизняний науковець В.О. Навроцький, розкриваючи кримінально-правові аспекти поняття критичної інфраструктури, слушно звертає увагу на те, що актуальність визначення цього поняття обумовлена такими факторами:

- держава, суспільство й особа існують завдяки функціонуванню величезної кількості факторів; усі вони потребують охорони, зокрема кримінально-правової; у зв'язку з обмеженістю ресурсів «все і вся» ефективно охороняти неможливо, тому потрібно визначити пріоритети – ті об'єкти, які становлять критичну інфраструктуру;

- злободенність проблеми охорони критичної інфраструктури загострюється в умовах диверсійної війни та терористичних загроз;

- перед певними органами в Україні поставлене завдання створення системи захисту об'єктів критичної інфраструктури, що передбачає точне встановлення предмета відповідної діяльності;

- інтуїтивно кожен розуміє сутність критичної інфраструктури, однак як на нормативному рівні, так і в теорії відсутнє точне визначення цього поняття, яке б дало змогу вичерпним чином встановити коло відповідних об'єктів, відмежувати їх від суміжних<sup>2</sup>.

Кримінальний закон України виступає в ролі основного інструмента для виявлення та об'єктивізації загроз у сфері критичної інфраструктури, їх оцінки та захисту держави від злочинного посягання. Чинний КК України не містить спеціальних (окремих) норм, якими передбачена відповідальність за суспільно небезпечні діяння, що посягають на об'єкти критичної інфраструктури, їх визначення та інші суміжні поняття також не згадуються у КК України. Водночас його системний аналіз показав, що нормативне регулювання підстав кримінальної відповідальності за такі посягання існує. Норми, якими

---

<sup>1</sup> Таран О.В., Сандул О.Г. Проблеми кримінальної відповідальності за посягання на об'єкти критичної інфраструктури. *Ядерна та радіаційна безпека*. 2019. № 3 (83). С. 58.

<sup>2</sup> Навроцький В.О. Кримінально-правові аспекти поняття критичної інфраструктури. *Політика в сфері боротьби зі злочинністю*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з нагоди відзначення 25-річчя навчально-наукового юридичного інституту. Івано-Франківськ, 2017. С. 73.

передбачено відповідальність за злочинні посягання на об'єкти критичної інфраструктури, розміщено у різних розділах Особливої частини КК, що свідчить про те, що законодавець по-різному визначає родовий об'єкт цих злочинів. Наприклад, О.В. Таран та О.Г. Сандул, піддаючи аналізу чинне кримінальне законодавство України, виокремлюють такі групи злочинів, що посягають на об'єкти критичної інфраструктури: проти основ національної безпеки (диверсія); проти власності (умисне пошкодження об'єктів електроенергетики); проти громадської безпеки (терористичний акт); проти безпеки руху та експлуатації транспорту (пошкодження шляхів сполучення і транспортних засобів; блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства; пошкодження об'єктів магістральних або промислових нафто-, газо-, конденсатопроводів та нафтопроводів); проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів; умисне пошкодження ліній зв'язку; злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку<sup>1</sup>.

Виокремлення таких груп злочинів має певне, зокрема криміналістичне, значення, проте не можна визнати таку групуфікацію злочинів за ознакою можливого посягання на об'єкти критичної інфраструктури досконалою. На об'єкт або групу об'єктів критичної інфраструктури може посягати декілька злочинних проявів, а певний злочин, що матиме місце на об'єкті критичної інфраструктури, може й не бути спрямованим на сам такий об'єкт як об'єкт злочинного посягання, і навпаки, наслідки одного злочину можуть додатково і без прямого умислу злочинця завдати шкоди об'єкту критичної інфраструктури. Так, у пропонованій О.В. Таран та О.Г. Сандул класифікації злочинів немає злочинів проти життя та здоров'я особи, але вбивство з особистих мотивів оператора чи декількох осіб, що керують роботою ядерного реактора під час виконання ними своїх обов'язків може викликати як наслідок посягання на безпеку об'єкта критичної інфраструктури. Окремі злочини у сфері охорони державної таємниці, наприклад її розголошення агенту іноземної спецслужби, можуть завдати істотної шкоди безпеці критичної інфраструктури. Однак говорити про визначення тих злочинів, вчинення яких створює чи потенційно може створювати небезпеку об'єктам критичної інфраструктури, варто і з суто кримінально-правових та

---

<sup>1</sup> Таран О.В., Сандул О.Г. Проблеми кримінальної відповідальності за посягання на об'єкти критичної інфраструктури. *Ядерна та радіаційна безпека*. 2019. № 3 (83). С. 59.

криміналістичних позицій. Тут виражена кримінально-правова політика держави має сказати своє слово.

Фахівець у галузі кримінального права В.Ф. Примаченко звертає увагу на те, що кримінальна відповідальність за посягання на об'єкти критичної інфраструктури буде наступати за загальні склади злочинів, такі як ст. 113 «Диверсія», ст. 194 «Умисне знищення або пошкодження майна», ст. 196 «Необережне знищення або пошкодження майна», ст. 258 «Терористичний акт», ст. 361 «Несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку», тобто диференціація кримінальної відповідальності за злочини проти об'єктів критичної інфраструктури, на його думку, є недостатньою. Звичайно, є окремі склади злочинів, які є спеціальними складами й передбачають кримінальну відповідальність за суспільно небезпечні діяння, спрямовані переважно на охорону об'єктів критичної інфраструктури (наприклад, ст. 194-1 «Умисне знищення об'єктів електроенергетики»). Засобів диференціації кримінальної відповідальності у Загальній частині КК України, звичайно, досить багато, їх можна застосовувати за певних обставин під час диференціації кримінальної відповідальності за злочини, вчинені проти критичної інфраструктури України. Однак у цьому разі доцільно було б використовувати більш широко засоби диференціації кримінальної відповідальності, передбачені в Особливій частині КК України. Сьогодні можна говорити лише про наявність спеціальних складів злочинів, таких як передбачений у ст. 194-1 КК України, тому В.Ф. Примаченко пропонує встановити у визначених складах відповідні кваліфікуючі ознаки, а саме в низку складів злочинів, що гіпотетично можуть посягати на критичну інфраструктуру України, необхідно ввести таку кваліфікуючу ознаку, як вчинення чи невчинення певних дій, що завдали шкоди або поставили під загрозу заподіяння такої шкоди щодо об'єктів критичної інфраструктури України. Така новація, як видається, не лише поглибить диференціацію кримінальної відповідальності за ці злочини, але й посилить кримінально-правовий захист критичної інфраструктури України<sup>1</sup>.

Наведені вище ідеї є слушними з точки зору криміналістичних аспектів досудового розслідування зазначених злочинів. Для встановлення справжньої спрямованості злочинних дій винуватця

---

<sup>1</sup> Примаченко В.Ф. Окремі аспекти диференціації кримінальної відповідальності за злочини проти критичної інфраструктури України. *Політика в сфері боротьби зі злочинністю* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з нагоди відзначення 25-річчя навчально-наукового юридичного інституту. Івано-Франківськ, 2017. С. 199–200.

злочину, доведення того, що такі його дії посягали саме на критичну інфраструктуру та її безпеку, потрібні розроблення спеціальних тактичних прийомів проведення окремих слідчих дій, застосування тактичних операцій, залучення відповідних спеціалістів, науково-технічних засобів, відшукання специфічних речових та інших доказів і проведення окремих експертних досліджень тощо. Кримінально-правова оцінка посягань на об'єкти критичної інфраструктури залежить від їх видів та, відповідно, можливих особливостей заподіяння, визначення розміру завданої шкоди тим чи іншим окремим або поєднаним об'єктам кримінально-правової охорони. За вирішенням цих питань стоїть потреба визначення під час досудового розслідування виду спеціальних знань, фахової підготовки залучених слідчим спеціалістів, використаного обладнання тощо. Отже, кримінально-правові норми та їх правове тлумачення виявляють безпосередній вплив на засоби криміналістичного забезпечення досудового розслідування злочинів на об'єктах критичної інфраструктури.

Наступним питанням, що потребує уваги, є кримінально-правова кваліфікація протиправних дій, вчинених на об'єктах критичної інфраструктури. Для правильного вирішення завдань кожного кримінального провадження першочергове значення має правильна кримінально-правова кваліфікація події та дій осіб, за фактом вчинення яких здійснюється досудове розслідування. Оскільки об'єкти критичної інфраструктури здебільшого мають велике народногосподарське чи оборонне значення, то їх знищення або пошкодження, якщо воно вчиняється задля ослаблення держави, може бути кваліфіковано як диверсія за ст. 113 КК України. Мета цього злочину відіграє важливу роль під час кваліфікації схожих із диверсією за іншими ознаками злочинів. Зокрема, під час вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків на зазначених об'єктах, якщо такі дії були вчинені задля порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення або задля впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного, може бути надана кримінально-правова оцінка як терористичного акту за ст. 258 Кримінального кодексу України. Практично загальновизнано, що диверсанти діють таємно і не афішують свою діяльність, тоді як терористи переважно діють відкрито, демонстративно та амбіційно пред'являють свої вимоги.

Також потрібно враховувати той факт, що коли в результаті вчинення відповідного суспільно небезпечного діяння заподіюється шкода економічній безпеці держави, то це кваліфікується як диверсія, а якщо страждає громадська безпека, то наявний терористичний акт<sup>1</sup>.

Характерною ознакою диверсії є те, що вчинення зазначених вище дій не є самоціллю, а використовується винним як засіб досягнення його головної мети, якою є ослаблення держави. Ця мета означає наявність прагнення знизити економічний, науково-технічний, військовий потенціал держави тощо<sup>2</sup>. Серед предметів цього злочину слід назвати такі: об'єкти, що мають велике народногосподарське чи оборонне значення, а сам злочин вчиняється задля ослаблення держави (спеціальна мета), що відрізняє його від інших злочинів. Від початку військової агресії РФ проти України було суттєво активізовано диверсійну діяльність. Російськими спецслужбами були сформовані диверсійні групи, котрі намагалися діяти в різних регіонах України, а їх основним завданням було пошкодження вітчизняної інфраструктури<sup>3</sup>.

Вчинялись подібні злочини в інших регіонах. Прикладом наведеному вище є вибухи, що відбувалися у травні-липні 2014 р. на магістральному газопроводі високого тиску «Уренгой – Помари – Ужгород». Зокрема, 12 травня 2014 р. в Івано-Франківській області на цьому об'єкті критичної інфраструктури сталися вибухи, що призвели до тривалого порушення його роботи. На місці події було знайдено залишки вибухового пристрою, яким керували дистанційно. Місяць потому, а саме 17 червня 2014 р., стався подібний інцидент на цьому ж газопроводі, але вже у Полтавській області. В обох випадках в землю безпосередньо під продуктопроводом міжнародного газопроводу були закладені вибухові пристрої, що свідчить про спланованість обох вибухів. Особливої уваги заслуговує вибраний зловмисниками час здійснення протиправних дій, а саме період переговорів України з ЄС щодо підписання широкомасштабної угоди про стабільність транзиту газу територією України<sup>4</sup>. Ці зловмисні дії проти критичної

---

<sup>1</sup> Максимович Р.Л. Кримінально-правова оцінка посягань на об'єкти критичної інфраструктури. *Політика в сфері боротьби зі злочинністю* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з нагоди відзначення 25-річчя навчально-наукового юридичного інституту. Івано-Франківськ, 2017. С. 176–179.

<sup>2</sup> Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 3-тє вид., переробл. та доп. Київ : Антіка, 2005. С. 177.

<sup>3</sup> На Харківщині за останній час затримано більш як 50 груп диверсантів. URL: <http://www.unian.ua/society/1061770-na-harkivschini-za-ostanniy-chas-zatrimano-bilshyak-50-grup-diversantiv.html> (дата звернення: 16.01.2021).

<sup>4</sup> У Карпатах на газопроводі сталося три вибухи. Основна версія інциденту – теракт. URL: <http://tyzhden.ua/News/109919> (дата звернення: 14.08.2019).

інфраструктури України, реалізовані шляхом руйнування транспортних комунікацій, систем зв'язку та забезпечення ресурсами збройних формувань, правоохоронних сил та сил цивільного захисту, вчинялися у формі комплексного впливу задля зниження рівня обороноздатності країни та її спроможності протистояти тиску агресора. Більш того, реалії сьогодення дають змогу говорити про високу вірогідність подальшого здійснення такої протиправної діяльності щодо об'єктів вітчизняної критичної інфраструктури.

Внаслідок розвідувально-підривної та/або диверсійної діяльності спецслужб РФ на тимчасово окупованих територіях, у зоні ведення бойових дій та на прилеглих територіях здійснюється руйнування транспортних комунікацій та систем життєзабезпечення, руйнування та вивезення з України промислового обладнання й промислових потужностей, порушення виробничих циклів високотехнологічних галузей промисловості, чиняться спроби заволодіння іноземною стороною новітніми технологіями і розробками, інформацією з обмеженим доступом щодо функціонування вітчизняної критичної інфраструктури, засобів та можливостей її захисту. Так, у 2014–2015 рр. задля перешкоджання руху колон бойової техніки, оперативного переміщення підрозділів Збройних Сил України і Національної гвардії України, постачання боєприпасів, продовольства та блокування поставок вугілля на електростанції України диверсійно-розвідувальні групи російських спецслужб та бойовики НЗФ, підконтрольних так називаним ДНР/ЛНР, підірвали залізничні колії і мости на лінії зіткнення та поблизу неї. Протягом останніх років були непоодинокі випадки вчинення вибухів та підпалів на військових складах, арсеналах засобів ураження, насамперед у зоні проведення АТО та наближених до неї регіонах України. Зокрема, у березні 2017 р. на складах військового арсеналу у м. Балаклея Харківської області (загальна площа становить 368 гектарів, на яких зберігалось 138 тис. т боєприпасів) сталися потужний вибух та довготривала пожежа. Із міста були евакуйовані понад 16 тис. цивільних осіб. За даними Головного військового прокурора А.В. Матіуса, однією з причин цих подій могла стати диверсія<sup>1</sup>. 3 травня 2018 р. в тому ж місці поблизу тих самих складів артилерійського арсеналу знову пролунали вибухи. Стався неконтрольований підрив боєприпасів у полі поблизу артскладів, серед населення розпочалась паніка, під'їзди до м. Балаклєї перекрили. На цей раз причиною виникнення такої ситуації вважали

---

<sup>1</sup> Полторак обнародовал масштабы ЧП в Балаклее. URL: [https://24tv.ua/ru/poltorak\\_obnarodoval\\_masshtaby\\_chp\\_v\\_balaklee\\_n796989](https://24tv.ua/ru/poltorak_obnarodoval_masshtaby_chp_v_balaklee_n796989) (дата звернення: 3.02.2021).

підпал невідомими особами сухої трави, що призвело до інциденту на об'єкті критичної інфраструктури. Винуватців не знайдено, кримінально-правової оцінки цієї події та дій винуватців не надано<sup>1</sup>.

Подібні випадки трапляються дедалі частіше, і прикладів тому можна наводити ще чимало. Так, у вересні 2017 р. виникла пожежа з подальшою детонацією боеприпасів на одному з об'єктів критичної інфраструктури, а саме 48-му арсеналі Міноборони України під м. Калинівкою Вінницької області. Внаслідок розриву боеприпасів постраждали двоє цивільних осіб, за інформацією ДСНС України, з Калинівського району евакуйовані понад 28 300 осіб з числа місцевих жителів. Військова прокуратура Західного регіону внесла до ЄРДР інформацію про цей факт із попередньою кримінально-правовою кваліфікацією за ст. 113 (диверсія) КК України<sup>2</sup>. Лише у 2020 р. контррозвідкою Служби безпеки України припинено діяльність 4 агентурних мереж та затримано 11 агентів російських спецслужб, трьох з яких затримали безпосередньо під час спроби вчинення диверсій і терактів на об'єктах критичної інфраструктури. Одного з агентів ФСБ РФ гр. А., який мав підірвати сховище з аміаком на території ПАТ «Севєродонецьке об'єднання «Азот», засуджено до 10 років ув'язнення<sup>3</sup>.

Необхідно зазначити, що сучасні реалії постіндустріального (інформаційного) суспільства дають можливість розглядати терористичний акт не лише як окремий спосіб посягання на об'єкти критичної інфраструктури, але й як нову форму ведення війни, крім того, економічно вигідну для країни-агресора. Якщо раніше існувала доволі чітка межа між війною як масштабним збройним конфліктом між декількома державами та тероризмом як окремим проявом агресії з боку злочинних угруповань, то нині вона стає все більш умовною: відбувається свого роду інтеграція (гібридизація) тероризму з війною. Головною в умовах глобалізації стає боротьба за сфери впливу та ринки збуту, лідерство у глобальній світовій системі. Така боротьба

---

<sup>1</sup> В Балаклее снова горит склад снарядов и слышны взрывы. URL: [https://24tv.ua/ru/v\\_balaklee\\_snova\\_gorit\\_sklad\\_snarjadov\\_i\\_slyshny\\_vzryvy\\_n962067](https://24tv.ua/ru/v_balaklee_snova_gorit_sklad_snarjadov_i_slyshny_vzryvy_n962067) (дата звернення: 3.02.2021).

<sup>2</sup> Військова прокуратура розслідує вибухи на артекладках під Калинівкою як диверсію – СБУ. URL: <https://www.5.ua/regiony/viiskova-prokuratura-rozsliduiemybukhy-na-artskladakh-pid-kalynivkoiu-iak-dyversiiu-sbu-155980.html> (дата звернення: 4.02.2021).

<sup>3</sup> У 2020 році контррозвідка СБУ припинила діяльність 4 агентурних мереж та затримала 11 російських агентів. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/u-2020-rotsi-kontrozvidka-sbu-prygunyly-diialnist-4-ahenturnykh-merezkh-ta-zatrymala-11-rosiiskykh-ahentiv> (дата звернення: 4.02.2021).

набуває локального характеру і доволі часто несе загрозу критичній інфраструктурі не однієї, а декількох держав відразу.

При цьому слід визнати, що вищезазначені правопорушення вкрай негативно впливають на психологічний та матеріальний стан відповідних територіальних громад і країни загалом, підсилюючи рівень небезпеки та знижуючи відчуття захищеності свого життя та здоров'я з боку держави.

Таким чином, на основі проведеного дослідження можна дійти висновку, що серед кримінально-правових засобів забезпечення публічної безпеки громад важливе місце посідає забезпечення безпеки критичної інфраструктури. Для комплексної протидії загрозам безпеці критичної інфраструктури необхідно розробити кримінально-правові та процесуальні стандарти з урахуванням досвіду інших країн та міжнародних документів. Це дасть змогу ефективно розслідувати злочини в глобальних масштабах, отримувати, зберігати, досліджувати й надавати електронні докази з урахуванням трансграничного характеру злочинів.

Потребує врахування особливості досудового розслідування кримінальних правопорушень, що вчинені на об'єктах критичної інфраструктури, яка полягає як у правильній кримінально-правовій кваліфікації вчинених злочинів, так і в розробленні основ криміналістичного забезпечення їх виявлення та розслідування. Для цього необхідно розробити наукові рекомендації з криміналістичного забезпечення розслідування злочинів на об'єктах критичної інфраструктури, що зумовлено пріоритетністю вирішення правоохоронними органами цих та суміжних із ними завдань. Для всебічного, повного, швидкого й об'єктивного розслідування фактів вчинення злочинів на об'єктах критичної інфраструктури необхідно підходити комплексно до питань, пов'язаних з техніко-, тактико- й методико-криміналістичним забезпеченням цієї діяльності органів досудового розслідування.

### **2.3. Запобігання формуванню ювенальної віктимності**

Серед кримінально-правових та кримінологічних засобів забезпечення публічної безпеки громад важливе місце посідають ті, що стосуються неповнолітніх як тієї категорії населення, що потребує особливої уваги через високий рівень їх залучення до кримінальних діянь. Протягом тривалого часу у світі ведеться кропітка робота над створенням ефективної стратегії протидії кримінально протиправній діяльності шляхом визначення системи детермінант та її усунення. Вже

давно було встановлено, що однією з першопричин майже кожного другого суспільно небезпечного діяння є поведінка його жертви, нерідко неповнолітньої. Ювенальна віктимність – це феномен, який досі залишається неповністю дослідженим, що обумовлено скептичним ставленням науковців до специфіки підліткової особистості, її індивідуальності та тендітності. Нині світова криминологія та віктимологія потребують створення єдиної уніфікованої моделі щодо ювенальної віктимної поведінки, що дасть змогу розробити комплексну програму її профілактики та якісно покращити криминологічну ситуацію.

Сучасні тенденції, зумовлені інтенсифікацією криминогенних загроз, вимагають від теоретиків та практиків принципово нових поглядів на феномен ювенальної віктимності. У зв'язку з цим для забезпечення публічної безпеки громад велике значення мають дослідження криминологічних та соціально-педагогічних умов і причин формування у підлітків віктимної поведінки, а також розроблення заходів щодо запобігання формуванню ювенальної віктимності.

Віктимна поведінка підлітків формується під впливом цілого пласту соціальних, педагогічних та психологічних проблем. Не можна оминати увагою той факт, що детермінація кримінально небезпечної поведінки часто є наслідком прорахунків у вихованні, а також ігнорування особистості дитини, що підштовхує її до протесту. Протест активізує у підсвідомості або девіації, або віктимність. Підлітковий вік ученими та практиками традиційно вважається найважчим у вихованні та навчанні, труднощі цього віку пов'язують зі статевим дозріванням як причиною різних психологічних і психічних проблем. У самосвідомості виникають значні зміни, а саме з'являється почуття дорослості, що є центральним новоутворенням молодшого підліткового віку. Виникає жага якщо не бути дорослим, то хоча би здаватися таким. Відстоюючи свої нові права, підліток намагається обмежити своє життя від контролю дорослих і часто йде на конфлікти з ними. Окрім прагнення до емансипації, підлітку притаманна велика потреба в спілкуванні з однолітками. Провідна діяльність у підлітковий період – інтимно-особистісне спілкування з однолітками. З'являється підліткова дружба та об'єднання в неформальні групи. Виникають яскраві, проте зазвичай швидкоплинні захоплення<sup>1</sup>. В ході бурхливого зростання і фізіологічної перебудови організму у підлітків можуть виникнути почуття тривоги, підвищена збудливість, занижена самооцінка. Як загальні особливості цього віку відзначаються мінливість настроїв, емоційна нестійкість,

---

<sup>1</sup> Кулагина И.Ю., Колоцкий В.Н. Возрастная психология: Полный жизненный цикл развития человека. Москва : Сфера, 2002. С. 281.

несподівані переходи від веселощів до смутку і песимізму<sup>1</sup>. Непередбачувана, часом агресивна поведінка підлітка мотивує девіантних осіб вчинити протиправне діяння з низки таких причин:

1) дитина здається «легкою здобиччю», нездатною чинити опір через свою фізіологічну слабкість;

2) незавершений інтелектуальний розвиток часто перешкоджає своєчасному розумінню та правильній оцінці обстановки, яка склалась (тим більше, незначний відсоток дітей відстає у розумовому та психічному розвитку);

3) підліткова психологія сприяє латентизації кримінально протиправної діяльності, оскільки діти часто приховують свої проблеми через бажання продемонструвати себе повноцінними дорослими людьми, здатними самі собі допомогти.

Очевидно, що всі ці емоційні стани та новоутворення є провокуючими факторами віктимності. О.В. Романенко та багато інших дослідників вважають, що центральним психологічним новоутворенням у підлітковому віці стає формування у підлітка своєрідного почуття зрілості як суб'єктивного переживання ставлення до самого себе як до дорослого<sup>2</sup>. Фізичне змушнення дає підліткові відчуття дорослості, але його соціальний статус у школі та сім'ї не змінюється. Тоді починається боротьба за визнання своїх прав, самостійності, що неодмінно призводить до конфлікту між дорослими й підлітками. В результаті цього виникає криза підліткового віку. Це один з основних факторів віктимності саме в цьому віці<sup>3</sup>.

У психологічній літературі називаються психофізіологічні риси та соціально-психологічні ознаки жертв злочинів, що зумовлюють віктимну поведінку.

Психофізіологічні риси пов'язані з дефектами пізнавальних психічних процесів (сприйняття, уваги, уяви, пам'яті, мислення), пониженою антиципацією (спроможністю прогнозувати наслідки своєї поведінки), недостатньою швидкістю та адекватністю сенсомоторних реакцій, викривленим чи ілюзорним сприйняттям небезпечних ситуацій і дій інших людей, розгальмованістю негідних бажань. Водночас

---

<sup>1</sup> Кулагина И.Ю., Колоцкий В.Н. Возрастная психология: Полный жизненный цикл развития человека. Москва : Сфера, 2002. С. 183.

<sup>2</sup> Романенко О.В., Лукашенко М.Ю. Особливості поведінки в конфліктних ситуаціях осіб із різним рівнем особистісної тривожності. *Юридична психологія*. 2017. № 2 (21). С. 44.

<sup>3</sup> Романенко О.В., Лукашенко М.Ю. Особливості поведінки в конфліктних ситуаціях осіб із різним рівнем особистісної тривожності. *Юридична психологія*. 2017. № 2 (21). С. 44.

значна частина жертв злочинів мають такі риси характеру, як довірливість, наївність, сварливість, задирилість, а також акцентуації характеру за істероїдним, нестійким, демонстративним і збудливим типом<sup>1</sup>. Якщо порівнювати дорослу та неповнолітню жертву, можна звернути увагу на помітну різницю в кримінальних правопорушеннях, які вчиняються стосовно них. Наприклад, діти частіше стають жертвами суспільно небезпечних діянь проти власності, статевої свободи та статевої недоторканості, волі, честі та гідності. Дорослі потерпають від кримінальних правопорушень проти життя та здоров'я, виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини й громадянина тощо. Такий стан речей обумовлений перш за все різним соціальним статусом та колом спілкування. Звичайно, дитина набагато рідше вибирається жертвою вбивства на замовлення, оскільки її становище у суспільстві здебільшого виключає наявність небезпеки або вигоди для суб'єкта.

Певну специфіку має емоційна сфера жертви злочину. Провідними емоційними рисами жертви є ригідність та підвищена сенситивність. Ригідність полягає в ускладненому корегуванні наміченої програми поведінки відповідно до об'єктивних вимог розвитку ситуації. Через ригідність жертва не може адекватно реагувати на ситуацію, з якою зіштовхнулася, вибрати оптимально безпечний варіант поведінки. Підвищена сенситивність виражається у високій чутливості до подій, що відбуваються довкола або мають відбутися<sup>2</sup>. Сенситивність зазвичай супроводжується безпричинною тривожністю, страхом перед новими ситуаціями, незнайомими людьми та випробуваннями. Почуття страху за своє буття та безпеку найчастіше проявляється у безпідставній тривозі, провині, невдоволенні собою та очікуванні ворожих проявів з боку оточуючих людей. Страх пов'язаний із психотравмами, комплексами, фобіями, передчуттям лиха, пережитим досвідом віктимізації<sup>3</sup>. Для підлітка все більшого значення починають набувати теоретичне мислення, здатність установлювати максимальну кількість смислових зв'язків у навколишньому світі, а саме у системі історично зумовленої реальності людського існування. Він стає психологічно зануреним у реальність наочного світу, образно-знакових систем, природи й соціального простору.

---

<sup>1</sup> Медведєв В.С. Кримінальна психологія : підручник. Київ : Атіка, 2004. С. 174.

<sup>2</sup> Краткий психологический словарь / сост. Л.А. Карпенко ; под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. Москва : Политиздат, 1985. С. 36.

<sup>3</sup> Головкін Б.М. Віктимність як основна категорія віктимології. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 20. С. 10.

Матеріал, що вивчається у школі і спеціальних закладах, стає для підлітка умовою для побудови й перевірки своїх гіпотез. Звичайно, таке занурення в реальність людського буття відбувається поступово, нарощуючись до кінця підліткового та початку юнацького віку<sup>1</sup>. Як зазначав Л.С. Выготський, у проміжку 14–18 років дитина проходить через черговий критичний період у розвитку, причому це одна з основних криз, що характеризується формуванням низки новоутворень, коли за надзвичайно короткий строк дитина змінюється загалом<sup>2</sup>.

Протягом свого становлення дитина регулярно проходить низку вікових криз, котрі можуть негативним чином впливати на формування її моральних настанов та ціннісних орієнтирів. Неправильне світосприйняття робить підлітка або девіантним, або віктимним, але в будь-якому разі він стає соціально небезпечним. Якщо йдеться про кримінально протиправну поведінку, апоріє зрозуміло, що соціальна небезпечність такої людини полягає у порушенні встановлених законодавством заборон. Такі діти у дорослому віці дуже часто стають рецидивістами та професійними злочинцями. З іншого боку, існує віктимна поведінка. Її небезпечність для соціуму полягає в детермінації криміногенних загроз. Кожна віктимна людина – це одиниця, яка своїми діями демонструє правопорушнику всюдозволеність, безкарність, правовий безлад. Ці одиниці стають групами, котрі створюють чинники, провокуючі кримінальне правопорушення, як наслідок, виникає негативна кримінологічна ситуація в країні. При цьому необхідно також враховувати, що неповнолітні особи непередбачувані, що ускладнює процес їх виховання, а тим більше, перевиховання.

Підлітковий вік характеризується різкими, якісними змінами, які охоплюють усі сторони розвитку. Біологічно він належить до передпубертатного та пубертатного періоду, тобто до етапу статевого дозрівання та інтенсивного, нерівномірного розвитку та зростання організму. Значна індивідуальна варіантність темпів розвитку суттєво впливає на психофізіологічні особливості, функціональні стани підлітка (підвищена імпульсивність, збудливість), викликає статевий потяг (часто неусвідомлюваний) і пов'язані з цим нові переживання, потреби, інтереси. Центральним чинником психологічного розвитку в підлітковому віці, його найважливішим новоутворенням є становлення нового рівня самосвідомості, зміна Я-концепції, що виявляється в

---

<sup>1</sup> Гарькавцев С.О. Психологія підліткової віктимності : монографія. Луганськ : Ноулідж, 2013. С. 49.

<sup>2</sup> Выготский Л.С. Проблемы возрастной периодизации детского развития. *Вопросы психологии*. 1972. № 2. С. 114–123. Выготский Л.С. Психология развития человека. Москва : Смысл, 2003. 136 с.

намірі пізнати себе, свої можливості та особливості. З цим пов'язані різкі коливання у ставленні до себе. Це новоутворення визначає провідні потреби підліткового віку, якими є потреби у самоствердженні та спілкуванні з однолітками. З одного боку, у підлітковому віці важлива не стільки сама по собі можливість самостійно розпоряджатися собою, скільки визнання цієї можливості дорослими, які оточують. З іншого боку, підлітки продовжують очікувати від дорослих допомоги та захисту. Ця суперечливість, підпорядкованість нормам групи, як зазначають науковці, робить підлітка особливо небезпечним через можливості виникнення різноманітних форм девіантної поведінки<sup>1</sup>. На думку багатьох учених, переживання кризи дисгармонізує особистість дитини, роблячи її більш чутливою, крихкою, нестійкою до зовнішніх впливів<sup>2</sup>. Окрему увагу варто звернути на проблему «Я-концепції». Сприйняття себе як повноцінного члена суспільства дає дитині можливість затвердитись у власній значущості, необхідності для держави, дає змогу відчутти себе дорослою людиною. У особи відпадає необхідність доводити свою цінність шляхом вчинення певних (часто не зовсім правомірних та безпечних) діянь. Зміна «Я-концепції» (що полягає здебільшого у деструкції саморефлексії) приводить до підміни пріоритетів та прагнень дитини, її переходу з однієї ролі в іншу. Деструкція саморефлексії дуже часто робить із жертви злочинця, і навпаки.

У дослідженнях таких науковців, як О.О. Анроннікова, Ю.М. Антонян, В.В. Бойко, Т.В. Варчук, К.В. Вишневецький, В.С. Христенко, виокремлено та обґрунтовано основні індикатори психологічної феноменології віктимної особистості<sup>3</sup>.

По-перше, це тривожність. Встановлено, що тривога має свій психодинамічний алгоритм розвитку, у якому встановлені кілька

---

<sup>1</sup> Мансуров Н.С. Социальные и общественно-психологические причины отклоняющегося поведения подростков. Москва : Знание, 1974. С. 143.

<sup>2</sup> Психология развития / под ред. Т.П. Марцинковской. Москва : Академия, 2005. С. 342; Титаренко Т.М. Життєвий світ особистості: у межах і за межами буденності. Київ : Либідь, 2003. 376 с.

<sup>3</sup> Анроннікова О.О. Психологические факторы возникновения виктимного поведения подростков : дисс. ... канд. психол. наук : спец. 19.00.01. Новосибирск, 2005. 213 с. Антонян Ю.М. Психология убийства. Москва : Юристъ, 1998. С. 35–78. Варчук Т.В., Вишневецький К.В. Виктимология : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 360 с. Гарькавцев С.О. Віктимологія : навчальний посібник. Луганськ : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2006. 116 с. Христенко В.Е. Психология жертвы : учебное пособие. Харьков : Комсум, 2001. 256 с. Христенко В.Е. Психология поведения жертвы. Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. 278 с.

станів. Так, відчуття внутрішньої напруженості є початком тривожного ряду і відповідає найменшому ступеню тривоги. Напруженість, сторожкість, а за достатньої виразності і тяжкий щиросердечний дискомфорт від переживання характерні для цього ряду. Це лише сигнал, що дає змогу звернути увагу на пошук погрози, що наближається, чи ймовірної погрози. Далі в тривожному ряді відзначають гіперестезичні реакції. Сутність цього явища полягає в тому, що визначений вид раніше нейтральних подразників здобуває особливі властивості, що впливають, викликаючи наростання тривоги. Навколо значущого подразника починають концентруватися цілі групи стимулів, що були раніше нерозрізненими. У результаті цього людині починають «діяти на нерви» події та обставини, яким раніше вона не надавала ніякого значення, тобто на цьому етапі з'являється багато додаткових, неадекватних стимулів, які генералізують почуття тривоги. Власне, тривога – центральний стан у розглянутому ряді. Він виявляється як переживання погрози, почуття незрозумілої, неусвідомлюваної небезпеки<sup>1</sup>. Тривожність призводить до виникнення фобій, obsesій, компульсій тощо. Останні примушують дитину вчиняти комплекс нав'язливих дій, які мають її убезпечити. При цьому дуже часто саме ці дії провокують кримінального правопорушника реалізувати протиправний намір стосовно конкретної особи.

По-друге, це емоційна ригідність. Так, В.В. Бойко визначає емоційну ригідність як непліддатливість, твердість, негнучкість, що виражається в тому, що особистість слабо і дуже вибірково, в обмеженому діапазоні емоційно реагує на зовнішні та внутрішні впливи. Він пропонує діагностувати емоційну ригідність через оцінку нейротизму за опитувальником Г.Ю. Айзенка. Високий показник нейротизму свідчить про наявність інтерактивного дефекту розвитку, зокрема дефіциту психокультурної зрілості особистості, що виражається в ослабленій здатності психотехнічної регуляції рухливості нервових процесів<sup>2</sup>. Це фізіологічна особливість підлітка, що примушує його провокувати правопорушника на вчинення протиправних дій. Емоційна ригідність гальмує реакцію дитини та знижує її здатність правильно оцінювати зовнішню обстановку та поведінку опонента.

По-третє, це емоційна в'язкість, тобто реакції особистості, які супроводжуються фіксацією афекту й уваги на будь-яких значущих

---

<sup>1</sup> Гарькавець С.О. Психологія підліткової віктимності : монографія. Луганськ : Ноулідж, 2013. С. 45.

<sup>2</sup> Гарькавець С.О. Психологія підліткової віктимності : монографія. Луганськ : Ноулідж, 2013. С. 45.

подіях, об'єктах. Виявляється в діях, що менш за все обумовлені сутністю ситуації, але головним чином консервативними поглядами особистості, раз і назавжди заведеним порядком життя, звичками, стереотипами ставлення до людей. Замість живих, опосередкованих інтелектом реакцій особистість довгостроково зосереджується на психотравмуючих обставинах, невдачах і образах, темах, що хвилюють. Енергія емоцій, що виникла, не розряджається, а зосереджується на різних рівнях особистості, а саме будить стереотипи мислення, звички, стійкі спогади, враження. Вплив провокують могутні приливи енергії, неадекватної сили й значущості. Емоційна реакція миттєво вбирає в себе енергетику всього організму, що різко знижує гальмівну роль інтелекту. В результаті підвищення настрою найчастіше здобуває відтінок сентиментальності, розчулення, а зниження – сльозливості, легкодухості. Крайній ступінь емоційної слабкості визначається терміном «емоційне нетримання», що є повною нездатністю стримувати зовнішні прояви емоцій у сполученні з різними коливаннями настрою з будь-якого приводу. Іноді спостерігається надзвичайна емоційна чутливість, коли непримітні і випадкові деталі, що відбуваються, залишають дуже глибоке враження<sup>1</sup>. В такій ситуації неповнолітня жертва, психіка якої «налаштована» на довіру всім, навіть неповністю знайомим особам, не очікує від кривдника жодних протиправних дій та часто виступає потерпілим саме через свій неповнолітній вік без будь-яких провокаційних вчинків та дій. Як приклад можна навести ситуацію, в якій дитина погоджується піти до будинку сусіда, який попросив її про допомогу за винагороду. Дитина цього сусіда неодноразово бачила, більш того, сусід інколи спілкувався з її батьками, тобто сумніву в діях правопорушника у дитини не виникає. Водночас сам правопорушник після того, як заманив жертву до будинку, вчиняє щодо неї злочин (зґвалтування, вбивство, викрадення задля отримання викупу тощо). Особливістю спорадичного взаємозв'язку є саме відсутність провокаційної та/або агресивної поведінки з боку неповнолітньої жертви (тип жертви – ірраціонально-некритичний – неповнолітні особи, які є віктимними через своє незнання та невміння правильно оцінювати життєві ситуації)<sup>2</sup>.

По-четверте, це емоційна монотонність, коли емоційні реакції позбавлені гнучкості, природної залежності від зовнішніх і внутрішніх

---

<sup>1</sup> Гарькавець С.О. Психологія підліткової віктимності : монографія. Луганськ : Ноулдж, 2013. С. 45.

<sup>2</sup> Тіточка Т.І. Інтеракція злочинця та неповнолітнього потерпілого у механізмі кримінально-протиправної поведінки. *Порівняльно-аналітичне право*. URL: [http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP-4\\_2020.pdf](http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP-4_2020.pdf).

впливів. Емоції одноманітні, нерухомі, без добової динаміки і немінливі від зовнішніх стимулів.

По-п'яте, це емоційне загрубіння, тобто втрата тонких емоційних диференціацій, а саме здібності визначати наявність тих чи інших емоційно зафарбованих реакцій і дозувати їх. Особистість втрачає раніше притаманні їй витриманість, делікатність, такт, чемність, стає розгальмованою, цинічною, не дотримується правил поведінки. Емоційна бездушність зазвичай стає наслідком органічних порушень, які знижують функції інтелекту, наприклад, під час алкоголізму, наркоманії, патологічних проявах старіння<sup>1</sup>. Підвищена віктимність підлітків, які мають шкідливі звички та залежності, є очевидною, оскільки вона обумовлюється колом їх спілкування, а також постійною необхідністю задовольняти свої потреби.

По-шосте, це емоційна тупість, коли для відповідних реакцій характерні душевна холодність, черствість тощо. Емоційний репертуар особистості різко обмежений, у ньому немає реакцій, які включають моральні, етичні та естетичні почуття. Такий тип реагування пов'язаний із явним недорозвитком чи втратою вищих почуттів. Іноді позначається як моральна ідіотія, олотімія.

По-сьоме, це втрата емоційного резонансу, тобто повна або майже повна відсутність емоційного відгуку на рівні події. Особистість відокремлена від зовнішнього світу, втратила відчуття єдності з тим, що відбувається. Емоції припиняють виконувати найголовнішу свою функцію, а саме пов'язувати зовнішнє, матеріальне та внутрішнє (духовне). У результаті цього значною мірою порушується енергетичний обмін між індивідом та середовищем.

По-восьме, це наявність алекситимії, тобто знижена здібність або ускладнення у вербалізації емоційних станів. Алекситимія – це психологічна характеристика особистості, в якій відзначаються такі особливості у когнітивно-афективній сфері, як неможливість визначення (ідентифікації) та опису власних переживань; складнощі у проведенні різниці між почуттями і тілесними відчуттями; зниження здібності до символізації, про яку свідчить бідність фантазії, сприйняття; фокусування здебільшого на зовнішніх подіях, ніж на внутрішніх<sup>2</sup>.

Отже, всі вищеназвані фактори, запропоновані вченою, яка спеціалізується у галузі психології, свідчать про те, що на підліткову

---

<sup>1</sup> Тіточка Т.І. Інтерація злочинця та неповнолітнього потерпілого у механізмі кримінально-протиправної поведінки. *Порівняльно-аналітичне право*. URL: [http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP-4\\_2020.pdf](http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP-4_2020.pdf).

<sup>2</sup> Там само.

віктимність здебільшого впливають особливості розвитку, особливо інтелектуального, оскільки правильно оцінити ситуацію та підібрати максимально відповідний варіант поведінки може тільки інтелектуально здорова людина. Звичайно, існує низка випадків, коли адекватна дитина може провокувати кримінального правопорушника на вчинення суспільно небезпечного діяння, навіть може сама частково виконувати роль його суб'єкта. Так, наприклад, поведінка жертви може бути пов'язана з насильницьким посяганням на злочинця. Така провокаційна поведінка за певних обставин є вирішальним для злочинця елементом криміногенної ситуації. Провокаційна поведінка жертви може бути не пов'язана з нападом, однак все одно спонукати до відповідної насильницької реакції. Зазвичай у таких випадках жертва не передбачає можливого насильства (наприклад, викритий шахрай), але в разі грубого, нетактовного ставлення, образ або подібних дій її провокаційний характер цілком очевидний<sup>1</sup>. Негативна роль жертви в механізмі злочину може бути реалізована поза будь-яким конфліктом між нею та злочинцем<sup>2</sup>. Останній діє за наполяганням, проханням, дорученням жертви, для якої ця шкода з певних причин є вигідною, необхідною. Прикладами такого своєрідного співробітництва в процесі вчинення злочину можуть бути вбивство зі співчуття, здійснення незаконного аборту, членоушкодження, учинене на прохання жертви. Жертві може бути заподіяно шкоду через необачність, недостатнє оцінювання ситуації або через неправомірну поведінку, спричинену зазначеними діями.

До ситуацій, у яких поведінка жертви створює об'єктивну можливість учинення злочину, варто зарахувати також випадки ненадання опору, відсутність необхідної реакції на злочинні чи інші негативні дії, всепрощення (характерне для взаємин між близькими родичами)<sup>3</sup>. В цьому контексті цікавою є інтеракція кримінального правопорушника та неповнолітньої жертви в межах механізму кримінально протиправної поведінки. Так, механізми кримінально протиправної поведінки можна диференціювати на такі:

1) психологічний (коли протиправна поведінка зумовлена моральною потребою вчинити кримінальне правопорушення для

---

<sup>1</sup> Джужа А.О., Тичина Д.М. Роль потерпілого (жертви) в механізмі вчинення злочину. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 4. С. 89.

<sup>2</sup> Гаджиева А.М. Отрицательное поведение потерпевшего и его уголовноправовое значение. *Уголовное право*. 2004. № 1. С. 16–17.

<sup>3</sup> Малышев В.С. Карьера жертвы. Популярно о виктимологии : монографія. Донецк : Юрпресс, 2002. С. 243.

реалізації себе як особистості, зокрема з мотивів помсти, самоствердження);

2) медичний (коли протиправна поведінка зумовлена проблемами медичного характеру, наприклад психічними розладами);

3) ситуативний/випадковий (коли протиправна поведінка зумовлена ситуацією, котра її спровокувала, наприклад раптовою неприязною);

4) корисливий (коли протиправна поведінка зумовлена прагненням отримати для себе матеріальні або інші блага);

5) ідейний (коли протиправна поведінка зумовлена прагненням втілити в життя певний концепт, наприклад кримінальні правопорушення, які вчиняються з релігійних, національних мотивів);

6) змішаний (коли протиправна поведінка зумовлена декількома факторами).

При цьому безпосередньо елементи таких механізмів є універсальними та поділяються на такі:

– особистість кримінального правопорушника (фізичні та моральні якості та властивості людини, які дозволяють та допомагають їй вчинити суспільно небезпечне діяння);

– психологічне усвідомлення та прийняття факту необхідності/неминучості вчинення кримінально-протиправного діяння;

– конкретна ситуація, яка сприяла вчиненню кримінального правопорушення або провокувала його (зокрема, віктимна поведінка потерпілого, провокація жертви);

– підготовка до вчинення кримінального правопорушення (реалізація мінімально необхідних дій, які зроблять протиправне діяння можливим, зокрема підшукування знаряддя, співучасників);

– основний кримінально-протиправний поведінковий акт (кульмінація та розв'язка кримінального правопорушення);

– факультативний кримінально-протиправний поведінковий акт (посткримінальна поведінка, яка полягає у виконанні дій, необхідних для приховування факту вчинення суспільно небезпечного діяння)<sup>1</sup>.

Поведінка жертви об'єктивно виступає в роді істотних і навіть вирішальних кримінологічних складових частин механізму злочину. Залежно від конкретних обставин її поведінка може бути однією з

---

<sup>1</sup> Тіточка Т.І. Інтерація злочинця та неповнолітнього потерпілого у механізмі кримінально-протиправної поведінки. *Порівняльно-аналітичне право*. URL: [http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP-4\\_2020.pdf](http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP-4_2020.pdf) (дата звернення: 01.03.2021).

причин або умовою, що сприяє вчиненню злочину<sup>1</sup>. Однак сама по собі поведінка жертви не може призвести до злочину, вона обов'язково взаємодіє з негативними факторами, які належать до злочинця<sup>2</sup>. Нерідко в механізмі злочину ролі злочинця і жертви тісно переплітаються, тоді взагалі доводиться констатувати той факт, що відмінність між ними досить відносна, оскільки лише випадок вирішує, хто стане потерпілим, а хто злочинцем. До того ж ці ролі можуть взаємозамінюватися і поєднуватися в одній особі. Наприклад, у ситуаціях, пов'язаних з нападом в ході бійки, сторони взаємно завдають один одному шкоду, від важко вловимих нюансів залежить, за ким у цьому залишиться перевага<sup>3</sup>. Кримінально протиправна поведінка формується під впливом низки чинників, основними з яких є прагнення особи отримати бажаний результат, якого не можна досягти правомірним шляхом. В загальному сенсі під механізмом кримінально протиправної поведінки необхідно розуміти систему особистих якостей особи, якими обумовлені її алгоритмічні дії, спрямовані на реалізацію кримінально протиправного інтересу та досягнення бажаного результату.

Загалом протягом існування цивілізованого людства ставлення до неповнолітніх було привілейованим. Це пояснювалось низкою факторів, котрі змінювались під впливом часового проміжку та просторової ознаки, в якій вони існували (від релігійних забобон до науково обґрунтованих психічних особливостей). Міжнародна правова спільнота вже тривалий час працює над нормативно-правовою базою, яка захищала би права неповнолітніх осіб, котрі з певних причин стали учасниками кримінального процесу. У світі розвивається ювенальна юстиція. Однак, незважаючи на все це, в Україні спостерігається статична ситуація щодо захисту прав та свобод неповнолітніх жертв. Більшість міжнародних та європейських документів, які визначають стандарти захисту підлітків, які потерпіли від кримінальних правопорушень, викладають механізм своєчасного та якісного відшкодування матеріальної шкоди, завданої протиправним діянням. При цьому законодавці не враховують психологічний аспект подальшого життя такої дитини. Реституція, іноді й віндикація – це, безперечно, дуже важливі кроки, однак вони не завжди дають можливість продовжувати повноцінне життя. Психологами вже давно доведено, що пережитий у дитинстві стрес буде мати відлуння

---

<sup>1</sup> Ривман Д.В. Кримінальна виктимологія. Санкт-Петербург : Питер, 2002. С. 132.

<sup>2</sup> Давиденко В.Л. Роль потерпілого в механізмі злочинної поведінки. *Європейські перспективи*. 2014. № 7. С. 141.

<sup>3</sup> Ривман Д.В. Кримінальна виктимологія. Санкт-Петербург : Питер, 2002. С. 49.

у дорослому житті, особливо тоді, коли йдеться про злочин. Теоретики вірять у те, що правопорушника можна перевиховати та виправити, втім, це дуже рідко вдається на практиці (принаймні щодо дорослої людини). Підліток має гнучку психіку, він більш охоче та легше піддається корекції. Це один із аргументів на користь незастосування смертної кари до неповнолітніх осіб. Дітей (правопорушників або потерпілих) звикли бачити як наслідок батьківського упущення, неправильного виховання, тобто навіть тоді, коли дитина є злочинцем, вона є жертвою обставин, котрі її примусили вчинити протиправний акт.

У доповіді Американського союзу боротьби за цивільні права (American Civil Liberties Union) під назвою «Неповнолітні та смертна кара» (“Juveniles and the Death Penalty”) зазначається таке (переклад з мови оригіналу). «Ми, будучи суспільством, визнаємо, що діти, тобто ті, яким не виповнилося 18 років, є нездатними діяти як дорослі особи та не діють подібним чином. Саме тому право (враховуючи, таким чином, зазначену об'єктивну соціально-психологічну істину щодо характеру дитячих дій – *авт.*) вдається до кроків, що спрямовані на захист дітей від наслідків їхніх дій та прагнуть змінити на краще ставлення до шкоди, яка спричинена внаслідок хибного вибору дітей, надаючи їм другий шанс.

Правові норми забороняють людям, які не досягли вісімнадцятирічного віку, голосувати на виборах, відбувати військову та правоохоронну службу, однак у деяких штатах ці ж самі люди можуть бути страчені за злочини, які вони вчинили, не досягнувши повноліття. Верховний суд США забороняє страту людей за злочини, вчинені ними у віці п'ятнадцяти років або у молодшому віці. В дев'ятнадцятих штатах існують закони, які дозволяють страту осіб, які вчинили злочини у віці шістнадцяти або сімнадцяти років. З 1973 року було винесено 226 смертних вироків щодо неповнолітніх. Стосовно двадцяти двох неповнолітніх осіб такі вирoki було приведено до виконання, а 82 неповнолітні особи очікують такого виконання. Тоді як підлітки можуть та повинні нести відповідальність за свої дії, нова наукова інформація вказує на те, що діти не здатні достатньою мірою нести відповідальність, як це притаманно дорослим. Наукові дослідження, проведені у Гарвардській медичній школі, Національному інституті психіатрії та на Факультеті нейробіології Каліфорнійського університету в Лос-Анджелесі, виявили, що лобні та передлобні долі мозку, які є системою контролю за проявами імпульсивності та судженнями, не є повністю розвинутими у підлітків. Розвиток цих сегментів не є закінченим до досягнення віку, межі якого коливаються приблизно між 18 та 22 роками. Ці висновки підтверджують, що підлітки більш схильні до імпульсивності, необґрунтованих суджень або роздумів, менше розуміють наслідки своїх дій. Через власну

(вікову, психологічну та фізичну – *авт.*) незрілість підлітки також більш схильні зазнавати на собі вплив з боку дорослих та іноді є «пішаками», які використовуються більш досвідченими злочинцями. Підліткам також треба надавати більше переваг протягом розслідування кримінальних справ. Неповнолітні часто зазнають залякування з боку дорослих та осіб, наділених владою, тому скоріше стають жертвами вимушених зізнань, які не є правдивими. Більш того, неповнолітні менш схильні закликати до захисту їхнього права користуватися Правилами Міранди (англ. “Miranda warnings” – юридична процедурна вимога у США, відповідно до якої під час затримання людина має бути повідомлена про право на мовчання, право на адвоката та про те, що все сказане нею може бути використано проти неї – *авт.*), включаючи право на юридичне представлення власних інтересів».

З огляду на те, що віктимна поведінка може бути необережною, ризикованою, провокаційною, об’єктивно небезпечною для самого потерпілого, в результаті чого може сприяти створенню криміногенної ситуації, а іноді вчиненню злочину, це не є негативною, фатальною рисою особи. Ступінь віктимності будь-якої людини може бути зведений до нуля. Усе залежить від того, чи вибирає людина найбільш оптимальний варіант поведінки, щоб не створювати віктимогенну ситуацію. Віктимізація і злочинність як соціальні процеси багато в чому визначаються загальною характеристикою і станом культури суспільства, що організує людське життя загалом. Соціальні потреби, переконання, цінності й норми формують історичні типи віктимної і злочинної поведінки, впливаючи на зміну систем соціального контролю і ставлення до жертв злочинів. При цьому є підстави зробити висновки про те, що кожне покоління відтворює і передає визначені типи віктимної і злочинної поведінки своїм нащадкам. У загальних рисах кінцевою метою вивчення жертв злочинів є підвищення ефективності запобігання конкретним злочинам зокрема і злочинності загалом шляхом провадження цілеспрямованого впливу як на злочинців, так і на потенційних жертв злочинів. Саме завдяки впровадженню віктимологічних ідей здійснюється належне скерування жертв злочинів до системи кримінального правосуддя та відповідне ставлення до них, що спонукає до створення спеціальних програм допомоги, реституції і компенсації потерпілим від злочинів, що сприяє розширенню демократичних початків керування суспільством<sup>1</sup>. Вивчення

---

<sup>1</sup> Долгий О.А., Мудряк Т.О., Омельчук Л.В. Жертва злочину як головний елемент віктимології. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. Вип. 1 (5). С. 29.

особливостей, причин та умов підліткової віктимності дає можливість комплексно підходити до проблеми боротьби з кримінальною протиправною діяльністю в країні, оскільки очевидним є те, що роль жертви в механізмі суспільно небезпечної поведінки є однією з провідних та часто стає основним детермінантом правопорушення.

Підвищена віктимність підлітків визначається також їх соціальним становищем, де фактором виникнення схильності до віктимної поведінки є роль та місце підлітка в родині. Такі типи порушень дитячо-батьківських стосунків, як емоційне відчуження дитини батьками та гіперопіка з їхнього боку, можуть бути причинами формування віктимності<sup>1</sup>. С.Д. Максименко, В.С. Медведєв, В.М. Синьов наголошують на тому, що деформовані, емоційно-збіднені чи взагалі відсутні стосунки з батьками значною мірою впливають на розвиток особистості підлітка. На думку авторів, саме стосунки між членами родини формують стереотипи поведінки у підлітка, які детермінують усе життя. Асоціальне життя членів родини може негативно впливати на особистість підлітка, він сам часто стає правопорушником або жертвою. Серед інших чинників порушень поведінки у підлітків автори визначають неповну родину, відсутність батьків, судимість матері<sup>2</sup>. Важливими соціально-психологічними чинниками підліткової віктимності або злочинності є сімейні конфлікти, сварки, насильство в родині (сексуальне, психологічне, економічне), які спостерігає або відчуває на собі підліток. Для неповнолітніх як жіночої, так і чоловічої статі, якщо дивитися на проблему скрізь призму віктимізації, характерні пияцтво, наркоманія, низький рівень культури, освіти та виховання, лихослів'я, скандали та бійки у сфері побуту та дозвілля, жорстокість батьків до дітей, пияцтво та алкоголізм батьків, їх злочинна діяльність<sup>3</sup>.

Таким чином, віктимність підлітків, як правило, є не чим іншим, як реалізованою схильністю ставати в тій чи іншій ситуації жертвою, або, говорячи інакше, нездатністю уникнути замаху там, де це можливо. Поведінка підлітків завжди відрізняється підвищеною віктимністю. Для підлітків вірогідність стати жертвою обумовлена сукупністю

---

<sup>1</sup> Хархан О.М. Психологічні особливості віктимної поведінки підлітків : автореф. дис. ... канд. психол. наук : спец. 19.00.07 «Педагогічна та вікова психологія». Одеса, 2006. С. 11.

<sup>2</sup> Максименко С.Д., Медведєв В.С. Юридична психологія : підручник. Київ : Видавничий Дім «Слово», 2018. С. 215. Медведєв В.С. Кримінальна психологія : підручник. Київ : Атіка, 2004. С. 152. Медведєв В.С. Психологія злочинної діяльності : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2012. С. 186.

<sup>3</sup> Коган В.М. Социальные свойства преступности. URL: <http://www.pravo.vuzlib.net> (дата звернення: 01.03.2021).

особистісних якостей, взаємодіючих із ситуацією, при цьому головну роль відіграє саме вік неповнолітнього. Як свідчить соціально-правова практика, найбільші прояви віктимної поведінки притаманні неповнолітнім віком 14–16 років<sup>1</sup>.

Підлітковий вік виступає фактором, який підвищує ступінь віктимної вразливості людини, проте тип віктимної поведінки переважно визначається індивідуально-психологічними особливостями, такими як схильність до ризику, радикалізм, підвищена збудливість, імпульсивність, іноді агресивність, тривожність, нестійка самооцінка, підвищена емоційна лабільність, вразливість, прагнення дорослішання, тяжіння до нового. Як показує аналіз та узагальнення наукових джерел, саме ці особистісні ознаки можуть виступати детермінантами віктимної поведінки підлітків<sup>2</sup>. Не можна оминати увагою випадки, коли дитина має реактивний розлад прив'язаності зі своїми доміантними дорослими (батьками). Причиною віктимізації таких дітей є підкреслена захисна компенсація, котра спрямована на подолання психологічної травми, обумовленої незадоволеністю взаємовідносинами з матір'ю. Підлітки, котрі страждають на такий розлад, на підсвідомому рівні прагнуть стати жертвою, своєю поведінкою заохочуючи протиправний вплив. При цьому їх поведінка якісно відрізняється від поведінки провокуючого типу жертв. Так, наприклад, якщо останнім притаманне прагнення самореалізації та самоствердження або взагалі надання виходу вільної агресії, то цей тип жертви викликає у правопорушника прагнення вчинити щодо неї суспільно небезпечне діяння не тільки з усвідомленням його наслідків, але й з бажанням їх настання з низки причин, таких як прагнення викликати жалість, отримати певну вигоду. Отже, це особа, котра стає жертвою за власним бажанням, а її віктимна поведінка – часто лише задалегідь опрацьований сценарій. Такий тип можна назвати стимулюючим або фіктивно-провокуючим. Сама поведінка ґрунтується на проблемі амбівалентності емоцій та почуттів, через яку дитина не спроможна оцінити своє істинне ставлення до тих чи інших речей, людей та обставин, що обумовлено проблемами патологічної прив'язаності до матері, сформованої неправильним ставленням останньої до виховання та потреб неповнолітнього.

---

<sup>1</sup> Ривман Д.В., Устинов В.С. Виктимология. Санкт-Петербург : Питер, 2000. С. 45. Ривман Д.В. Криминальная виктимология : учебник для вузов. Санкт-Петербург : Питер, 2002. С. 47.

<sup>2</sup> Бистров А.Є. Особливості віктимної поведінки розумово відсталих підлітків : дис. ... канд. психол. наук : спец. 19.00.08 «Спеціальна психологія». Київ, 2019. С. 143.

Таким чином, ювенальна віктимологія становить досить актуальну, соціально важливу сферу науково-кримінологічного знання та дослідження. Ця система/галузь науково-кримінологічного знання зумовлюється власним, очевидним надзвичайно гострим соціальним та суто кримінологічним причинно-предметним контекстом, а саме вчиненням кримінальних злочинів проти неповнолітніх та/або малолітніх осіб, причинами та наслідками вчинення проти них тих чи інших злочинних діянь. Питаннями, які в тому чи іншому аспекті осмислювалися в рамках ювенальної віктимології раніше та осмислюються в ній нині, є питання про глибокі, фундаментальні причини, чинники, наслідки ювенальної віктимності, віктимізації та заходи з її попередження. Дослідження історії наукового становлення цієї підгалузі загальної віктимології допоможе зрозуміти її суттєві науково-змістовні, науково-методологічні та інші прогалини, визначити її новітні, подальші наукові цілі. Власне, історія наукового становлення ювенальної віктимології являє собою явну змістову лакуну, прогалину в рамках цієї системи знань, яка має бути заповненою. Отже, загальноісторична природність зародження ювенальної віктимології зумовлена не чим іншим, як давнім, значним, гостро-позитивним, ціннісно-етичним, моральним, тобто аксіологічним, суспільним ставленням до всього комплексу соціальних, кримінально-правових та інших проблем дитинства, неповноліття, малолітства тощо<sup>1</sup>.

Представлені у цьому дослідженні положення щодо ювенальної віктимності є тим підґрунтям, на основі якого у кожній територіальній громаді мають бути розроблені відповідні програми щодо запобігання високого рівня формування у неповнолітніх відповідних рис, їх убезпечення, що може бути певною запорукою забезпечення публічної безпеки громад.

#### **2.4. Забезпечення виконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або проходження програми для кривдників**

Одними з пріоритетних напрямів діяльності держави загалом та правоохоронних органів зокрема є забезпечення прав і свобод людини, підтримання публічної безпеки як стану захищеності життєво важливих

---

<sup>1</sup> Назимко С.В., Пайда Ю.М., Андріяшевська М.О. Становлення ювенальної віктимології як окремого кримінологічного вчення. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 188, 193.

для держави, суспільства та кожної окремої особи інтересів, прав, свобод людини та громадянина<sup>1</sup>. Для забезпечення такого стану державою використовуються різні заходи, зокрема обмежувальні заходи, обмежувальні приписи або проходження програми для кривдників, які спрямовані на захист жертв домашнього насильства, забезпечення їх особистої безпеки, захисту їх життя та здоров'я, а також інших охоронюваних законом прав та свобод. Таким чином, виконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або проходження програми для кривдників є однією з умов забезпечення публічної безпеки громад. Для забезпечення вжиття зазначених заходів законодавець встановив кримінальну відповідальність за їх невиконання у статті 390-1 Кримінального кодексу України (далі – КК України).

Сьогодні проблема насильства у сім'ї є надзвичайно актуальною. Небезпечність цього явища проявляється не тільки в тому, що один член суспільства завдає фізичної, матеріальної або моральної шкоди іншому. Основна проблема полягає в тому, що людина не може почуватися безпечно у тому місці, де вона повинна знаходити відпочинок та втіху. Прислів'я «мій дім – моя фортеця» не спрацьовує, адже у цій «фортеці», як виявляється, окопався ворог, тому замість того, щоб знайти у ній притулок від зовнішніх ворогів, доводиться протидіяти внутрішньому. Крім цього, така поведінка руйнує сімейні відносини, підриває віру в інститут сім'ї, перешкоджає нормальному розвитку та вихованню дітей. Як відзначається у науковій літературі, найбільш часто домашньому насильству піддаються жінки та діти, а кривдниками є чоловіки. Причинами цього є різні фактори, зокрема напружена економічна ситуація в країні, особливості психологічної ситуації в сім'ї, постійне непорозуміння з боку іншого з подружжя, проблеми з працевлаштуванням<sup>2</sup>. Не дарма цьому явищу приділяється значна увага з боку світової спільноти, що проявилось у прийнятті 11 травня 2011 року Радою Європи Конвенції про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (далі – Стамбульська конвенція).

Одним з наслідків подальшого розвитку протидії домашньому насильству в Україні стало приведення національного законодавства у цій сфері у відповідність до положень зазначеної Конвенції. Відповідні

---

<sup>1</sup> Батраченко О. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; СумДУ. Суми, 2017. С. 5.

<sup>2</sup> Садонцева Л. Кримінальна відповідальність за домашнє насильство в Україні та зарубіжному праві: порівняльний аналіз. *Молодий вчений*. 2019. № 4. С. 149.

зміни були внесені і до кримінального законодавства. Так, Законом України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами» від 6 грудня 2017 року № 2227-VIII КК України був доповнений статтею 390-1, яка передбачає відповідальність за невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників.

Оскільки зазначена стаття є відносно новою для вітчизняного кримінального законодавства, то вона не встигла стати предметом окремих комплексних наукових досліджень. У юридичній науці окремі питання кримінальної відповідальності за невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників розглядали у своїх роботах А. Байда, О. Бондаренко, І. Брус, Т. Бугаєць, А. Вознюк, Т. Войтюк, О. Дудоров, І. Жук, О. Книженко, Д. Крикливець, К. Новікова, Н. Лашук, Л. Садонцева, М. Хавронюк, О. Чорна, В. Шаблистий та інші автори, проте низка аспектів відповідальності за це кримінальне правопорушення потребує доопрацювання.

Наведене вище вказує на актуальність та доцільність дослідження питання стосовно забезпечення виконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або проходження програми для кривдників як умови забезпечення публічної безпеки громад.

Будь-яке дослідження кримінального правопорушення доцільно розпочинати з підстав його криміналізації. У науковій літературі зазвичай виділяють такі підстави (передумови, принципи, правила) криміналізації:

- суспільна небезпечність;
- неможливість вирішення питання відповідальності в межах інших галузей законодавства;
- відносна поширеність діяння;
- співрозмірність позитивних і негативних наслідків криміналізації;
- міжнародно-правова необхідність і допустимість;
- принцип конституційної адекватності;
- принцип системно-правової несуперечності;
- принцип процесуальної можливості здійснення правосуддя;
- принцип відсутності прогалин у законі й ненадмірності заборони (економії кримінально-правової репресії);

– принцип визначеності, єдності термінології та повноти складу<sup>1</sup>.

У пояснювальній записці до проєкту Закону, яким криміналізовано невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників, зазначається, що цей законопроект імплементує положення Стамбульської конвенції у національне законодавство, що дає можливість удосконалити кримінальне та кримінальне процесуальне законодавство України для боротьби з насильством стосовно жінок та домашнім насильством<sup>2</sup>. Фактично автори законопроекту посилаються лише на одну підставу для криміналізації, а саме виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань. У зв'язку з цим необхідно зазначити таке.

По-перше, Стамбульська конвенція хоча і підписана, але не ратифікована Україною, отже, посилання на виконання зобов'язань є передчасним. У цьому разі йдеться скоріше про намагання уніфікувати законодавство у цій сфері із законодавством інших країн (перш за все європейських).

По-друге, у Стамбульській конвенції немає положень, які би передбачали необхідність запровадження кримінальної відповідальності за невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників. Так, у пункті 3 статті 53 Стамбульської конвенції зазначається, що сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоби порушення обмежувальних або захисних приписів, виданих відповідно до пункту 1, підлягало ефективним, пропорційним та переконливим кримінальним або іншим юридичним санкціям. Проте в цьому разі йдеться не просто про невиконання обмежувальних заходів, а про їх пряме порушення, не передбачається можливості покарання за непроходження програми для кривдників, а також визначається, що відповідні заходи можуть і не визнаватися кримінальними. Це питання залишається на розсуд держави, тому український законодавець вирішив «перестрахуватися» і серед усіх можливих заходів вибрав найсуворіший, а саме встановлення кримінальної відповідальності за

---

<sup>1</sup> Пилипенко Є. Щодо обґрунтованості криміналізації перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 267–277.

<sup>2</sup> Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами». *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59648&pf35401=405349>.

невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників.

На думку О. Чорної, під час криміналізації невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників наявні такі кримінологічні фактори, як серйозний ступінь суспільної небезпечності діянь, їх відносна поширеність, неможливість успішної боротьби з ними за допомогою інших заходів. При цьому відносна поширеність цього явища, на її думку, наявна з урахуванням реальної картини вчинення домашнього насильства в сім'ї, а неможливість усунути наслідки діяння без застосування заходів кримінальної репресії обґрунтовується тим, що за поодинокі випадки вчинення домашнього насильства наступає адміністративна відповідальність (стаття 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення), а невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників буде своєрідним предикатним злочином щодо систематичного вчинення насильства в сім'ї<sup>1</sup>.

З таким твердженням складно погодитись. По-перше, якщо розглядати невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників як окремий прояв невиконання судового рішення, то можна побачити, що, на думку законодавця, діяння, передбачене у статті 390-1 КК України, є менш небезпечним порівняно з невиконанням судового рішення, адже за останнє максимальне покарання дорівнює трьом рокам позбавлення волі (у разі відсутності кваліфікуючих ознак), тоді як максимальне покарання, передбачене санкцією статті 390-1 КК України, дорівнює двом рокам обмеження волі. За ступенем тяжкості невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників належать до кримінальних проступків, тоді як невиконання судового рішення – до нетяжких злочинів. Фактично законодавець у статті 390-1 КК України запровадив привілейований склад кримінального правопорушення, суспільна небезпечність якого ніяк не пов'язана із суспільною небезпечністю домашнього насильства.

По-друге, відносна поширеність такого діяння не може обґрунтовуватись поширеністю домашнього насильства, адже це зовсім різні явища: особа, яка вчиняє домашнє насильство, не обов'язково буде ухилитися від виконання обов'язків, покладених на неї судом. Так, за даними Державної судової адміністрації, у 2020 році за домашнє

---

<sup>1</sup> Чорна О. Кримінальна відповідальність за невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2018. № 4. С. 144–145.

насильство було засуджено 778 осіб, тоді як за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого у статті 390-1 КК України, – лише 14<sup>1</sup>, тобто це діяння є відносно поширеним, але прямого зв'язку його поширення з кількістю випадків домашнього насильства немає.

По-третє, встановлення адміністративної відповідальності за поодиноким вчиненням домашнього насильства зовсім не свідчить про неефективність протидії невиконанню обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходженню програми для кривдників, адже йдеться про неефективність протидії домашньому насильству, а не діянню, передбаченому у статті 390-1 КК України. Тим більше, не може невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників виступати предикатним злочином щодо систематичного домашнього насильства, адже навпаки, для застосування статті 390-1 КК України необхідно встановити факт вчинення домашнього насильства, за яке рішенням суду застосовуються відповідні заходи. Отже, домашнє насильство (поодиноким або систематичним) виступає предикатним правопорушенням щодо невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників. Про неможливість вирішення питання відповідальності за діяння, що розглядається, в межах інших галузей законодавства свідчить той факт, що намагання вирішити питання в межах цивільного законодавства з отриманням обмежувального припису натикаються на протидію та супротив із боку винної особи, яка не бажає дотримуватись відповідних обмежень, що приводить до необхідності звернення до норм кримінального законодавства.

Водночас у науковій літературі справедливо відзначається, що застосування санкцій щодо порушників з точки зору реального захисту осіб, потерпілих від домашнього насильства, є менш значним, ніж, наприклад, забезпечення виконання застосованого обмежувального заходу й припинення або профілактика його порушення. Інакше кажучи, держава має не тільки сформувати механізм дієвого та ефективного захисту прав людини, але й забезпечити його безпереймне

---

<sup>1</sup> Інформація про результати розгляду справ у сфері протидії домашньому насильству за 2020 рік. Судова влада України. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/main\\_site/nasilstvo\\_vidi\\_pokarana.xlsx](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/nasilstvo_vidi_pokarana.xlsx).

функціонування, контролюючи виконання приписів, які стосуються, наприклад, обмежувальних заходів<sup>1</sup>.

Необхідно охарактеризувати інші визначені раніше підстави (принципи) криміналізації.

Основною підставою для криміналізації діяння має виступати суспільна небезпечність як здатність діяння заподіювати істотну шкоду (створювати реальну загрозу заподіяння такої шкоди) охоронюваним законом правам, свободам та інтересам громадян. Як видається, невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників повною мірою наділені такою ознакою. Так, це діяння не тільки порушує встановлений порядок виконання відповідних рішень суду про застосування обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або направлення для проходження програми для кривдників, але й створює реальну загрозу заподіяння шкоди потерпілому внаслідок продовження домашнього насильства.

Співрозмірність позитивних і негативних наслідків криміналізації означає, що позитивні наслідки від криміналізації повинні переважати над негативними. Враховуючи той факт, що невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників належать до кримінальних проступків і не передбачають занадто суворих заходів обмеження прав і свобод людини, можемо констатувати, що можливі позитивні наслідки у вигляді зменшення кількості випадків домашнього насильства, убезпечення потерпілих від заподіяння з боку винного фізичної, моральної та майнової шкоди переважають над негативними наслідками від вжиття заходів кримінально-правового впливу до винного.

Принцип конституційної адекватності означає, що криміналізація відповідного діяння не повинна суперечити Конституції України. Криміналізація невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників жодним чином не порушує норм Конституції України, навпаки, спрямована на забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина щодо захисту від проявів домашнього насильства.

Принцип системно-правової несуперечності криміналізації конкретного діяння вимагає з'ясування, чи не суперечить імовірна криміналізація нормам інших галузей права, тобто чи не визнає вона злочинним дозволене іншими чинними законами. Криміналізація невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або

---

<sup>1</sup> Брус І. Контроль за виконанням обмежувальних заходів щодо осіб, які вчинили домашнє насильство. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. № 1. С. 117.

непроходження програми для кривдників не суперечить положенням норм інших галузей законодавства і, навпаки, спрямована на дотримання положень Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», забезпечення виконання його положень.

Принцип процесуальної можливості здійснення правосуддя полягає у тому, що відповідний склад кримінального правопорушення має бути сформульований таким чином, щоб його можна було довести у встановленому законом порядку. Наведені раніше дані судової статистики про притягнення осіб до кримінальної відповідальності за статтею 390-1 КК України свідчать про те, що цей принцип дотримано, винних осіб цілком можливо притягти до кримінальної відповідальності.

Принцип відсутності прогалин у законі й ненадмірності заборони (економії кримінально-правової репресії) належить до вимог системно-правового характеру. Так, під час криміналізації діяння необхідно з'ясувати, чи не утворює нова норма прогалину в законі, або, навпаки, чи не встановлюється кримінальна відповідальність за дії, які вже є криміналізованими. Ось тут виникає найбільше питань. З одного боку, криміналізація невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників не утворює прогалин у законі, спрямована на виконання положень Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Однак, з іншого боку відсутність статті 390-1 КК України аж ніяк не завадила би притягненню винних осіб до кримінальної відповідальності. Оскільки обмежувальні заходи, обмежувальні приписи та направлення для проходження програми для кривдників закріплюються у рішенні суду, то фактично невиконання зазначених заходів є проявом невиконання рішення суду, що є підставою для притягнення до кримінальної відповідальності за статтею 382 КК України. Покарання за цією статтею, як уже зазначалося, є більш суворим, ніж за статтею 390-1 КК України, тому зазначений принцип у цьому разі не дотриманий.

Принцип визначеності, єдності термінології та повноти складу у разі криміналізації невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників загалом дотримано. Термінологія, що використовується у статті 390-1 КК України, відповідає положенням інших галузей законодавства та статей КК України, діяння чітко визначене та охоплює практично всі суспільно небезпечні прояви у цій сфері. Єдина прогалина полягає в тому, що стаття 390-1 КК України не поширюється на випадки порушення вимог термінового заборонного припису, про що буде зазначено далі.

Для характеристики об'єкта кримінального правопорушення, передбаченого у статті 390-1 КК України, необхідно проаналізувати місце розташування цього складу у системі Особливої частини КК України. Він розташований у розділі XVIII «Кримінальні правопорушення проти правосуддя», відповідно, на думку законодавця, це кримінальне правопорушення посягає на інтереси правосуддя. На думку О. Чорної, об'єктом кримінального правопорушення, передбаченого у статті 390-1 КК України, є встановлений порядок належного виконання вироків, ухвал та постанов суду й призначеного ним покарання та додаткових обмежувальних заходів у разі їх застосування<sup>1</sup>. За висновком О. Дудорова та М. Хавронюка, об'єктом кримінального правопорушення, що розглядається, є інтереси правосуддя щодо забезпечення виконання призначених судом обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або проходження програми для кривдників<sup>2</sup>. Більш точним видається друге визначення, яке не тільки враховує родову приналежність об'єкта кримінального правопорушення, але й акцентує увагу на виконанні відповідних заходів, не вдаючись до зайвої конкретизації видів процесуальних рішень, у яких вони закріплені, або супутніх процесуальних питань, які вирішуються разом із призначенням обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або направленням для проходження програми для кривдників.

Обов'язковим додатковим об'єктом кримінального правопорушення, що розглядається, є безпека особи, яка є потерпілою від домашнього насильства, її життя та здоров'я, оскільки винна особа не просто не виконує рішення суду щодо дотримання вимог обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або програми для кривдників, але й своїми діями створює небезпеку заподіяння шкоди потерпілій особі, для захисту якої були встановлені зазначені обмежувальні заходи, обмежувальні приписи або програми для кривдників.

Об'єктивна сторона кримінального правопорушення, передбаченого у статті 390-1 КК України, характеризується одним з таких альтернативних діянь:

1) невиконання обмежувальних заходів, передбачених у статті 91-1 КК України;

---

<sup>1</sup> Чорна О. Кримінальна відповідальність за невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2018. № 4. С. 143.

<sup>2</sup> Дудоров О., Хавронюк М. Відповідальність за домашнє насильство і насильство за ознакою статі (науково-практичний коментар новел Кримінального кодексу України). Київ : Ваіте, 2019. С. 167.

- 2) невиконання обмежувальних приписів;
- 3) ухилення від проходження програми для кривдників.

Цікаво, що стаття 390-1 КК України не передбачає можливості притягнення до кримінальної відповідальності особи, яка не виконує терміновий заборонний припис, можливість застосування якого передбачена статтею 25 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII. Таке рішення виглядає дивним, адже зазначений припис виноситься у разі існування безпосередньої загрози життю чи здоров'ю постраждалої особи задля негайного припинення домашнього насильства, недопущення його продовження чи повторного вчинення, тобто потенційно така особа є більш небезпечною порівняно з особою, щодо якої винесено обмежувальний припис, тому диспозиція статті 390-1 КК України потребує доповнення вказівкою на такий припис. Нині відповідальність за невиконання такого припису передбачена статтею 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, проте є підстави стверджувати, що суспільна небезпечність таких дій відповідає рівню кримінального проступку, передбаченого у статті 390-1 КК України.

Вбачається, що рішення законодавця зазначити у диспозиції статті 390-1 КК України статтю Загальної частини КК України, яка передбачає перелік обмежувальних заходів, дає підстави для критики. Подібний підхід, звичайно, полегшує застосування кримінально-правової норми, оскільки одразу стає зрозумілим, які саме обмежувальні заходи мав на увазі законодавець, проте одночасно ускладняється діяльність щодо подальших можливих змін до законодавства. Якщо законодавець буде розширювати коло обмежувальних заходів, а така ситуація цілком імовірна, адже може виникнути необхідність їх застосування не тільки в разі домашнього насильства, але й під час вчинення інших правопорушень, він буде змушений або доповнювати та змінювати перелік у статті 91-1 КК України, або одночасно вносити зміни до статті 390-1 КК України. Інакше може виникнути ситуація, коли стаття 390-1 КК України не буде охоплювати випадки невиконання зазначених обмежувальних заходів.

З урахуванням цього для досягнення стабільності кримінального законодавства доцільно вказати лише на самі обмежувальні заходи без конкретизації того, якою саме статтею КК України вони передбачені. Це дасть змогу реагувати на відповідні зміни до кримінального законодавства без необхідності внесення змін до статті 390-1 КК України.

Невдалим є також використання понять «обмежувальний припис» та «обмежувальний захід» у множині, адже буквальне тлумачення норм законодавства вимагає встановлення факту невиконання винним

одночасно двох або більше обмежувальних заходів чи обмежувальних приписів, тоді як логіка підказує, що для притягнення до кримінальної відповідальності за статтею 390-1 КК України достатньо невиконання хоча б одного зазначеного заходу або припису.

К. Новікова визначає обмежувальні заходи таким чином: передбачені законом заходи кримінально-правового характеру, спрямовані на обмеження правового статусу повнолітнього суб'єкта злочину, пов'язаного з домашнім насильством, що застосовуються судом в інтересах потерпілого від злочину одночасно з призначення покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, або зі звільненням від кримінальної відповідальності чи покарання<sup>1</sup>.

Нині стаття 91-1 КК України передбачає, що до обмежувальних заходів, які можуть за рішенням суду бути застосовані до особи, яка вчинила домашнє насильство, одночасно з призначенням покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, або звільненням від кримінальної відповідальності чи покарання, належить покладання таких обов'язків:

1) заборона перебувати в місці спільного проживання з особою, яка постраждала від домашнього насильства;

2) обмеження спілкування з дитиною, якщо домашнє насильство вчинено стосовно дитини або у її присутності;

3) заборона наближатися на визначену відстань до місця, де особа, яка постраждала від домашнього насильства, може постійно або тимчасово проживати, тимчасово або систематично перебувати у зв'язку з роботою, навчанням, лікуванням чи з інших причин;

4) заборона листування, телефонних переговорів з особою, яка постраждала від домашнього насильства, інших контактів через засоби зв'язку чи електронних комунікацій особисто або через третіх осіб;

5) направлення для проходження програми для кривдників або пробачійної програми.

Таким чином, перша форма об'єктивної сторони кримінального правопорушення, передбаченого у статті 390-1 КК України, може полягати у невиконанні одного із зазначених обов'язків.

О. Книженко відзначає, що у разі засудження особи за статтею 126-1 КК України суди вкрай рідко застосовують статтю 91-1 КК України. Вироків, у яких обговорюється питання щодо призначення особі обов'язків, передбачених статтею 91-1 КК України, одиниці. Часто таке обговорення завершується тим, що суд

---

<sup>1</sup> Новікова К. Ознаки та поняття обмежувальних заходів у Кримінальному кодексі України. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2020. Вип. 39. С. 58.

не призначає жодного з передбачених статтею 91-1 КК України обов'язків, не пояснюючи своїх мотивів<sup>1</sup>.

Поняття та зміст обмежувального припису закріплюються Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Так, у статті 1 цього Закону зазначається, що обмежувальний припис стосовно кривдника – це встановлений у судовому порядку захід тимчасового обмеження прав чи покладення обов'язків на особу, яка вчинила домашнє насильство, спрямований на забезпечення безпеки постраждалої особи. Відповідно до частини 2 статті 26 зазначеного Закону, обмежувальним приписом визначаються один чи декілька таких заходів тимчасового обмеження прав кривдника або покладення на нього обов'язків:

1) заборона перебувати в місці спільного проживання (перебування) з постраждалою особою;

2) усунення перешкод у користуванні майном, що є об'єктом права спільної сумісної власності або особистою приватною власністю постраждалої особи;

3) обмеження спілкування з постраждалою дитиною;

4) заборона наблизитися на визначену відстань до місця проживання (перебування), навчання, роботи, інших місць частого відвідування постраждалою особою;

5) заборона особисто і через третіх осіб розшукувати постраждалу особу, якщо вона за власним бажанням перебуває у місці, невідомому кривднику, переслідувати її та в будь-який спосіб спілкуватися з нею;

6) заборона вести листування, телефонні переговори з постраждалою особою або контактувати з нею через інші засоби зв'язку особисто і через третіх осіб<sup>2</sup>.

Вбачається, що зазначені обов'язки дуже схожі з обмежувальними заходами, передбаченими у статті 91-1 КК України, проте, на відміну від останніх, підстава для застосування такого припису міститься не в кримінальному законодавстві, а в Законі України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», а порядок видачі регламентується не Кримінальним процесуальним кодексом, а Цивільним процесуальним кодексом України.

У літературі відзначається, що обмежувальний припис фактично не є заходом покарання особи (на відміну від норм, закріплених у КУпАП та КК України), а є тимчасовим заходом, виконуючим захисну та

---

<sup>1</sup> Книженко О. Обмежувальні заходи щодо звільненого від відбування покарання з випробуванням. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 1. С. 78.

<sup>2</sup> Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.

запобіжну функцію і спрямованим на попередження вчинення насильства та забезпечення першочергової безпеки осіб, з огляду на наявність ризиків, передбачених вищезазначеним законом, до вирішення питання про кваліфікацію дій кривдника та прийняття стосовно нього рішення у відповідних адміністративних або кримінальних провадженнях<sup>1</sup>.

Право звернутися до суду із заявою про видачу обмежувального припису стосовно кривдника мають такі особи:

- постраждала особа або її представник;
- у разі вчинення домашнього насильства стосовно дитини – батьки або інші законні представники дитини, родичі дитини (баба, дід, повнолітній брат, сестра), мачуха або вітчим дитини, а також орган опіки та піклування;
- у разі вчинення домашнього насильства стосовно недієздатної особи – опікун, орган опіки та піклування.

Рішення про видачу обмежувального припису або про відмову у видачі обмежувального припису приймається на підставі оцінки ризиків. Обмежувальний припис видається на строк від одного до шести місяців. На підставі оцінки ризиків обмежувальний припис може бути продовжений судом на строк не більше шести місяців. Обмежувальний припис не може містити заходів, що обмежують право проживання чи перебування кривдника у місці свого постійного проживання (перебування), якщо кривдником є особа, яка не досягла вісімнадцятирічного віку на день видачі такого припису<sup>2</sup>.

У Законі України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» визначається поняття програми для кривдників. Зокрема, зазначається, що програма для кривдника – це комплекс заходів, що формується на основі результатів оцінки ризиків та спрямований на зміну насильницької поведінки кривдника, формування у нього нової, неагресивної психологічної моделі поведінки у приватних стосунках, відповідального ставлення до своїх вчинків та їх наслідків, зокрема до виховання дітей, на викорінення дискримінаційних уявлень про соціальні ролі та обов'язки жінок і чоловіків. Відповідно до статті 28 зазначеного Закону, кривдника може бути направлено судом на проходження програми для кривдників на строк від трьох місяців до

---

<sup>1</sup> Бугаєць Т. Судовий розгляд справ про видачу обмежувального припису у справах домашнього насильства: міжнародні стандарти та огляд національної практики. Київ : Рада Європи, 2020. С. 14.

<sup>2</sup> Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.

одного року. У разі притягнення кривдника, зокрема дитини-кривдника, до кримінальної відповідальності судом на нього може бути покладено обов'язок пройти пробацийну програму відповідно до пункту 4 частини другої статті 76 КК України.

Суб'єктами, відповідальними за виконання програм для кривдників, є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Вони організують та забезпечують проходження кривдниками таких програм.

Кривдник повинен мати можливість відвідувати програму для кривдників за власною ініціативою на добровільній основі.

У разі неявки кривдника для проходження програми для кривдників або ухилення від проходження програми без поважних причин суб'єкти, відповідальні за виконання програм для кривдників, надають протягом трьох робочих днів письмове повідомлення про це уповноваженому підрозділу органів Національної поліції України для вжиття заходів<sup>1</sup>.

У науковій літературі зазначається, що нині судді нечасто застосовують механізм направлення кривдників на програми з низку таких причин:

- 1) необізнаність суддів про надані їм повноваження;
- 2) відсутність програм для кривдників;
- 3) відсутність фахівців для реалізації програм для кривдників<sup>2</sup>.

Ухилення уособлює об'єктивну сторону посягань, є одним із поширених способів вчинення злочинів у формі бездіяльності. У зв'язку з цим головною умовою відповідальності за ухилення слугує юридичний обов'язок діяти в певних рамках і за своєчасного доведення цього обов'язку до відповідного суб'єкта<sup>3</sup>. Ухилення означає намагатися не робити чого-небудь, не брати участь у чомусь, відсторонитися від чогось, а невиконання – нездійснення чогось. Ухилення й невиконання як суспільно небезпечні діяння можуть бути вчинені лише у формі бездіяльності («чистої» чи «змішаної»)

---

<sup>1</sup> Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.

<sup>2</sup> Ковальова О., Дубенко О. Спеціальні заходи протидії домашньому насильству: сучасні виклики та напрями їх вирішення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 166.

<sup>3</sup> Чорнозуб Л. Діяння в складі злочину ухилення від відбування покарання, не пов'язаного з позбавленням волі. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. Сковороди. Серія «Право»*. 2013. Вип. 20. С. 86.

і є тривалими діяннями<sup>1</sup>. Таким чином, незважаючи на певні відмінності, і ухилення, і невиконання означають одне й те саме: особа не виконує відповідних обов'язків, покладених на неї рішенням суду про застосування обмежувальних заходів, обмежувального припису або направлення для проходження програми для кривдників.

Склад кримінального правопорушення, передбаченого у статті 390-1 КК України, є формальним, отже, кримінальне правопорушення вважається закінченим з моменту вчинення передбаченого законом діяння. Кримінальне правопорушення вважається закінченим у першій і другій формах з моменту, коли хоча б один з обов'язків, передбачених відповідним обмежувальним заходом чи приписом, було порушено зобов'язаною особою, у третій формі – з моменту, коли особа фактично ухилилась від виконання заходів, передбачених програмою для кривдників<sup>2</sup>. Правильно буде також зазначити, що ухилення від проходження програми для кривдників буде вважатися закінченим кримінальним правопорушенням також із моменту, коли винна особа мала прийти для проходження програми для кривдників, але не зробила цього. Фактично з цього моменту вона перебуває у певному «злочинному стані» ухилення, проте кримінальне правопорушення буде вважатися закінченим саме з моменту початку такого стану, а не його переривання.

Як правильно зазначають О. Дудоров та М. Хавронюк, невиконання обмежувальних заходів, передбачених частиною 6 статті 194 КПК, не охоплюється статтею 390-1 КК України і не тягнуть кримінальну відповідальність. Контроль за виконанням таких заходів здійснює слідчий, а якщо справа перебуває у провадженні суду, то прокурор, а їх невиконання, згідно зі статтею 179 КПК, тягне за собою заходи процесуального примусу у вигляді застосування більш жорсткого запобіжного заходу і накладення грошового стягнення в розмірі 0,25–2,0 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб<sup>3</sup>.

Суб'єкт кримінального правопорушення, передбаченого у статті 390-1 КК України, є спеціальним, ним може бути особа, щодо якої судом застосовані обмежувальні заходи, обмежувальні приписи або яка

---

<sup>1</sup> Войтюк Т. Відмова від виконання правового обов'язку як суспільно небезпечне діяння: поняття та ознаки. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2019. № 1. С. 5.

<sup>2</sup> Дудоров О., Хавронюк М. Відповідальність за домашнє насильство і насильство за ознакою статі (науково-практичний коментар новел Кримінального кодексу України). Київ : Ваіте, 2019. С. 170.

<sup>3</sup> Дудоров О., Хавронюк М. Відповідальність за домашнє насильство і насильство за ознакою статі (науково-практичний коментар новел Кримінального кодексу України). Київ : Ваіте, 2019. С. 170.

направлена для проходження програми для кривдників. О. Чорна уточнює, що суб'єктом кримінального правопорушення, що розглядається, є один з подружжя чи колишнього подружжя або інша особа, з якою винний перебуває (перебував) у сімейних або близьких відносинах та яка досягла 18-річного віку. Така особа систематично вчиняє домашнє насильство, визнана судом винуватою у його вчиненні, до неї застосовано один або декілька обмежувальних заходів, але вона їх не виконує<sup>1</sup>. Таке уточнення є не зовсім правильним, адже обмежувальний припис або направлення для проходження програми для кривдників може застосовуватись і до особи, яка не досягла 18 років, на що прямо вказується у статті 28 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». З урахуванням положень статті 22 КК України можна констатувати, що суб'єкт кримінального правопорушення, передбаченого статтею 390-1 КК України, повинен досягнути 16-річного віку. Також не вимагається, щоб такий суб'єкт систематично вчиняв домашнє насильство, адже кривдником визнається особа, яка вчиняє домашнє насильство у будь-якій формі (зокрема, один епізод).

Необхідно також охарактеризувати суб'єктивну сторону невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників. У диспозиції статті 390-1 КК України чітко визначається, що таке діяння може бути вчинене лише умисно. О. Чорна зазначає, що суб'єктивна сторона характеризується умисною формою вини, вид умислу є прямим. Сімейний дебошир усвідомлює небезпечний характер свого діяння, пов'язаного з посяганням на правосуддя, а саме не виконує рішення суду у кримінальному провадженні та бажає так діяти. Мотив та мета для кваліфікації значення не матимуть<sup>2</sup>. Необхідно уточнити, що відповідне рішення може ухвалюватися не тільки у кримінальному провадженні, обмежувальний припис може видаватися в порядку, передбаченому цивільним процесуальним законодавством.

О. Дудоров та М. Хавронюк зазначають, що суб'єктивна сторона характеризується прямим або непрямим умислом<sup>3</sup>. У зв'язку з цим

---

<sup>1</sup> Чорна О. Кримінальна відповідальність за невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2018. № 4. С. 144.

<sup>2</sup> Чорна О. Кримінальна відповідальність за невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2018. № 4. С. 144.

<sup>3</sup> Дудоров О., Хавронюк М. Відповідальність за домашнє насильство і насильство за ознакою статі (науково-практичний коментар новел Кримінального кодексу України). Київ : Ваіте, 2019. С. 170.

спадає на думку, що виділяти вид умислу невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників недоцільно. Натомість заслуговує підтримки точка зору науковців, які зазначають, що оскільки поділ умислу на прямий та непрямий ґрунтується тільки на відмінності усвідомлення настання суспільно небезпечних наслідків та бажанні або свідомому припущенні їх настання, то визначити вид умислу у кримінальних правопорушеннях з формальним складом, які не містять суспільно небезпечних наслідків у своєму складі, неможливо і некоректно. Зміст вини для таких кримінальних правопорушень вичерпується лише інтелектуальною ознакою (усвідомлювала особа суспільно небезпечний характер своїх дій чи не усвідомлювала), тому щодо таких кримінальних правопорушень вважається за можливе зазначити лише наявність умисної форми вини, не виокремлюючи її вид<sup>1</sup>.

Таким чином, суб'єктивна сторона кримінального правопорушення, передбаченого у статті 390-1 КК України, характеризується умисною формою вини. Винний усвідомлює суспільно небезпечний характер свого діяння, розуміє, що порушує вимоги обмежувального заходу або обмежувального припису або ухиляється від проходження програми для кривдників, призначених відповідним рішенням суду.

Як уже зазначалося, кримінальне правопорушення, передбачене у статті 390-1 КК України, належить до кримінальних проступків. Закон передбачає, що таке діяння карається арештом на строк до шести місяців або обмеженням волі на строк до двох років.

Враховуючи викладене, можемо зробити такі висновки.

1) Забезпечення виконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або проходження програми для кривдників є однією з важливих складових частин у забезпеченні публічної безпеки громад.

2) Криміналізація невиконання обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або непроходження програми для кривдників здійснена з дотриманням основних підстав (принципів) криміналізації. Єдина проблема полягає в тому, що була встановлена відповідальність за діяння, яке й так визнавалося кримінальним правопорушенням за статтею 382 КК України, отже, законодавець у цьому разі допустив надмірну криміналізацію.

3) Основним безпосереднім об'єктом кримінального правопорушення, передбаченого у статті 390-1 КК України, є інтереси правосуддя щодо забезпечення виконання призначених судом

---

<sup>1</sup> Назимко Є., Лосич С., Данилевська Ю. та ін. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / за заг. ред. В. Бесчастного, О. Джузи. Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 131–132.

обмежувальних заходів, обмежувальних приписів або проходження програми для кривдників. Обов'язковим додатковим об'єктом є безпека потерпілого від домашнього насильства, його життя та здоров'я.

4) Об'єктивна сторона зазначеного кримінального правопорушення характеризується суспільно небезпечним діянням, яке може бути вчинене в одній з трьох таких альтернативних форм: невиконання обмежувальних заходів, передбачених у статті 91-1 КК України; невиконання обмежувальних приписів; ухилення від проходження програми для кривдників. Кримінальне правопорушення вважається закінченим з моменту вчинення відповідного діяння незалежно від наслідків.

5) Суб'єкт цього кримінального правопорушення спеціальний, а саме фізична осудна особа, яка досягла 16-річного віку, до якої рішенням суду застосовано обмежувальні заходи, обмежувальні приписи або яку направлено для проходження програми для кривдників.

6) Суб'єктивна сторона характеризується виною у формі умислу. Винна особа усвідомлює суспільно небезпечний характер свого діяння, розуміє, що порушує вимоги обмежувального заходу або обмежувального припису чи ухиляється від проходження програми для кривдників, призначених відповідним рішенням суду. Мотив та мета можуть бути будь-якими.

Враховання наведених вище характеристик розглянутого кримінального правопорушення має значення для правильної кримінально-правової кваліфікації таких діянь, що є однією з передумов для реалізації цілей і завдань кримінально-правової політики держави, забезпечення публічної безпеки й правопорядку.

## **2.5. Запобігання хуліганським діям: гене́за розвитку законодавства**

Сьогодні хуліганство є одним з найбільш поширених видів кримінальних правопорушень, що посягають на громадський порядок та публічну безпеку. Так, лише у 2020 році в Україні обліковано 2 513 випадків хуліганства<sup>1</sup> притому, що стосовно цього виду кримінального правопорушення наявний високий рівень латентності. Поширеність таких кримінальних правопорушень негативно впливає на психологічний клімат у територіальних громадах, не дає змогу

---

<sup>1</sup> Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2020 року. *Офіційний вебсайт Офісу Генерального прокурора України.*  
URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/stat\\_n\\_st?dir\\_id=114140&libid=100820&c=edit&\\_c=fo](https://www.gp.gov.ua/ua/stat_n_st?dir_id=114140&libid=100820&c=edit&_c=fo).

громадянам почувати себе безпечно, негативно впливає на стан публічної безпеки громад загалом.

З урахуванням цього існує потреба у запобіганні хуліганським діям та підвищенні уваги до цієї проблематики як правоохоронних органів, так і представників юридичної науки. При цьому з наукової точки зору становить інтерес дослідження розвитку законодавства, що встановлює кримінальну відповідальність за вчинення такого правопорушення.

Незважаючи на те, що хуліганство як злочин має доволі велику поширеність, у національній кримінально-правовій доктрині доцільність існування самого складу злочину «хуліганство» останнім часом все частіше ставиться під сумнів. Так, В.М. Бурдін стверджує, що найбільш спірним питанням з точки зору кримінально-правової проблематики хуліганства є питання про доцільність існування цього складу злочину. Не має аналогічного складу злочину і в кримінальному законодавстві більшості європейських держав. Можна стверджувати, що наявна конструкція складу хуліганства є досягненням кримінально-правової науки радянського періоду. Існування такої «каучукової норми», яка сформульована винятково за допомогою оціночних понять, було необхідним тоді для забезпечення «стандартизованого» так званого радянського правопорядку, адже за необхідності її могли застосувати практично до будь-якого діяння, яке не відповідало радянським стандартам поведінки. Зрештою, в КК УРСР 1922 року хуліганство визначалося як «будь-які пустотливі або безцільні дії». Якщо звернутися до досвіду так званих пострадянських держав, для яких існування такого складу є історичною традицією, то треба зауважити, що склад хуліганства зазнав все ж таки істотних змін перш за все задля реалізації принципу правової визначеності. В більшості пострадянських держав сьогодні він сформульований як матеріальний склад з чітко визначеними наслідками у вигляді шкоди здоров'ю чи власності (зокрема, ст. 293 КК Республіки Казахстан, ст. 287 КК Республіки Молдова, ст. 339 КК Республіки Білорусь). В сучасному світі порушення громадського порядку не може полягати у порушенні якихось аморфних і неформалізованих суспільних стандартів, а має пов'язуватися лише з конкретними наслідками у вигляді шкоди власності, життю чи здоров'ю<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Бурдін В.М. Відгук офіційного опонента на дисертацію Артюхової Валерії Володимирівни «Хуліганство: кримінально-правове та кримінологічне пізнання», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Спеціалізована вчена рада Д 26.236.02 Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України. URL: <http://idpnan.org.ua/files/2021/vidguk-ofitsiyonogo-oponenta-burdina-v.m.-na-disertatsiyu-artyuhovoyi-v.v.doc>.

Слід відзначити, що загалом до 1917 року юридичної відповідальності за брутальні вчинки, які б мали ознаки хуліганства, не було. Такі дії не враховувалися і в кримінальній статистиці. Наприклад, хуліганство як правопорушення, що завдає шкоди моральним засадам, почало сприйматись як злочин і засуджуватись наприкінці XIX століття в Англії, США, Росії та інших країнах, проте його визначення на законодавчому рівні не було закріплено, не було також доктринального його визначення<sup>1</sup>.

За висновками В.В. Налуцишина, вперше хуліганство як злочинне діяння на нормативному рівні було закріплене в радянському кримінальному законодавстві, яке пройшло такі періоди свого розвитку:

1) 1917–1922 роки – політико-нормативними документами хуліганство визначається як діяння з ознаками контрреволюційного вчинку (політичне хуліганство);

2) 1922–1927 роки – хуліганство визнається злочином проти особи;

3) 1927–1960 роки – хуліганство визнається злочином проти порядку управління, яким завдається шкода громадському порядку;

4) 1960–2001 роки – хуліганство визначається як злочин проти громадської безпеки, громадського порядку та народного здоров'я;

5) з 2001 року по сьогодні – хуліганство визначається як злочин проти громадського порядку та моральності<sup>2</sup>.

За наведеними відомостями, розвиток законодавства про кримінальну відповідальність за хуліганство проаналізовано крізь призму родового об'єкта злочину. Однак це не єдиний критерій подібного аналізу та періодизації. Наприклад, Л.О. Кузнецова виокремлює ще такі критерії розвитку кримінальної відповідальності за хуліганство: за об'єктом посягання; залежно від змістовного розуміння хуліганства в різні історичні часи<sup>3</sup>.

З 1917 року серед злочинів, які найбільше завдають шкоди громадському порядку (громадському спокою), виокремлюється хуліганство. У радянському законодавстві вперше про хуліганство

---

<sup>1</sup> Налуцишин В.В. Становлення та розвиток кримінального законодавства України, що передбачає відповідальність за злочини проти громадського порядку (громадського спокою). *Університетські наукові записки*. 2013. № 1. С. 243–244.

<sup>2</sup> Налуцишин В.В. Кримінальна відповідальність за хуліганство (ст. 296 КК України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2007. С. 6.

<sup>3</sup> Кузнецова Л.О. Кримінальна відповідальність за хуліганство: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Київ, 2011. С. 3–4.

згадується у ст. 2 Декрету РНК РРФСР від 4 травня 1918 року «Про революційні трибунали», згідно з яким до відання цих трибуналів були віднесені «справи по боротьбі з погромами, хабарництвом, фальсифікацією, неправомірним використанням радянських документів, хуліганством і шпигунством». Відповідно до цього Декрету, підсудність хуліганства визначалась на рівні з підсудністю контрреволюційних злочинів<sup>1</sup>.

У подальшому визначення хуліганства залежно від політичних та інших обставин зазнавало змін як за змістом, так і за описом його юридичних ознак. Стало очевидним, що бійки, побутові образи, зневага до пересічних громадян не сприймалися як «політичні» або «контрреволюційні» прояви. Такі вчинки дістали назву «дрібне хуліганство», що знайшло своє закріплення в «Положенні про дисциплінарні товариські суди». Згідно з ним, такі прояви, як порушення дисципліни праці, непристойна поведінка і грубість як на робочому місці, так і в громадських місцях, визнавалися не злочином, а хуліганським вчинком і тягли за собою адміністративну відповідальність<sup>2</sup>.

Відповідно до прийняття у 1922 році Кримінального кодексу РСФСР Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом 23 серпня 1922 року був затверджений Кримінальний кодекс УРСР, що був введений в дію 15 вересня 1922 року. Задля встановлення єдиного кримінального законодавства і каральної політики всіх радянських республік в основу КК УРСР 1922 було покладено КК РСФРР<sup>3</sup>. Однак визначення хуліганства зазначений Кодекс не мав.

Кримінальний кодекс Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки редакції 1926 року – це масштабна редакція Кримінального кодексу РСФРР 1922 року, прийнята Постановою ВЦВК 22 листопада 1926 року, яка фактично означала прийняття

---

<sup>1</sup> Налуцишин В.В. Становлення та розвиток кримінального законодавства України, що передбачає відповідальність за злочини проти громадського порядку (громадського спокою). *Університетські наукові записки*. 2013. № 1. С. 244.

<sup>2</sup> Шаблістий В.В., Галемін О.А. Кримінальна відповідальність за хуліганство, пов'язане з опором особам, наділеним владними повноваженнями під час виконання службових обов'язків, чи іншим громадянам, що припиняли хуліганські дії : монографія. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ ; Ліра ЛТД, 2017. С. 16.

<sup>3</sup> Володавська О.С. Історичний аспект становлення кримінальної відповідальності за перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2013. № 5. С. 45. Уголовный Кодекс У.С.С.Р., утвержденный В.У.Ц.И.К. 23 августа 1922 года. Харьков : Издание Наркомюста У.С.С.Р., 1922. 50 с.

нового кримінального кодексу, що набув чинності 1 січня 1927 року<sup>1</sup> та діяв до 27 жовтня 1960 року (до набуття чинності Кримінальним кодексом РСФРР 1960 року). В цей же період в УРСР діяв КК УРСР 1927 року.

У КК УРСР 1927 року під хуліганством розумілись бешкетні, пов'язані з явною неповагою до суспільства дії (ч. 1 ст. 176)<sup>2</sup>. Кваліфікуючі ознаки хуліганства полягали у тих самих діях, якщо вони ускладнялися буйством чи безчинством або наполегливо не припинялися, незважаючи на попередження органів, що охороняють громадський порядок (ч. 2 ст. 176). Особливо кваліфікуючі ознаки – ті самі дії, якщо вони пов'язані зі вбивством, звалтуванням, тяжкими тілесними ушкодженнями на тілі або з підпалом (ч. 3 ст. 176)<sup>3</sup>.

У Кримінальному кодексі Української РСР 1960 року були систематизовані кримінально-правові норми, що діяли на території УРСР. Кодекс було прийнято Верховною Радою УРСР 28 грудня 1960 року і введено в дію 1 квітня 1961 року<sup>4</sup>. Він був розроблений відповідно до Основ кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік (1958).

Статтею 206 цього КК встановлювалась відповідальність за хуліганство. Під хуліганством розумілись дії, що грубо порушують громадський порядок і виражають явну неповагу до суспільства. Злісне хуліганство (ті самі дії, які пов'язані з опором представнику влади або представнику громадськості, який виконує обов'язки щодо охорони громадського порядку, або за своїм змістом відзначаються виключним цинізмом або зухвалістю, або вчинені особою, раніше судимою за хуліганство, чи особливо небезпечним рецидивістом) визнавалось кваліфікованим складом злочину<sup>5</sup>. До такого формулювання диспозиції ч. 1 ст. 206 КК УРСР у вчених виникали обґрунтовані зауваження. Наприклад, слід навести критичне висловлювання М.Й. Коржанського,

---

<sup>1</sup> О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР редакции 1926 года : Постановление ВЦИК от 22 ноября 1926 года. *СУ РСФСР*. 1926. № 80. Ст. 600.

<sup>2</sup> Кримінальний кодекс України в редакції від 8 червня 1927 року. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1927 рік / Народний комісаріат юстиції. Харків : Укрґоловліт, 1927. С. 1–46.

<sup>3</sup> Труфанов В.В. Некоторые вопросы уголовной ответственности за хулиганство (по материалам практики судов Воронежской области). *Ученые записки*. 1959. Вып. VII «Вопросы уголовного права». С. 126. URL: <https://www.disserscat.com/content/ugolovnaya-otvetstvennost-za-khuliganstvo>.

<sup>4</sup> Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР : Закон РСФСР от 27 октября 1960 года. *Ведомости Верховного Совета РСФСР*. 1960. № 40. Ст. 591.

<sup>5</sup> Кримінальний кодекс УРСР : затверджений Законом від 28 грудня 1960 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1961. № 2. Ст. 14.

який відзначав, що «хоча у багатьох постановках судових органів відзначається, що хуліганство відрізняється очевидним і грубим порушенням громадського порядку і неповагою до суспільства, ці вказівки мають незначну практичну цінність, оскільки майже всі навмисні злочини (якщо не всі) є грубим порушенням громадського порядку і виражають явну неповагу до суспільства (вбивство, розбій, зґвалтування, масові заворушення, групова бійка тощо). Практика свідчить про те, що під законодавче визначення хуліганства підпадає будь-який навмисний злочин»<sup>1</sup>.

За твердженням окремих учених, хуліганство спочатку (до 2001 року – *авт.*) було засобом розправи та залякування членів суспільства, проте зараз (після 2001 року – *авт.*) стало необхідною умовою забезпечення громадського порядку та громадського спокою як його частини<sup>2</sup>. З ухваленням КК України 2001 року кримінальна відповідальність за хуліганство встановлювалась статтею 296 КК України. Хуліганство було визначено як грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом. Кваліфікуючими та особливо кваліфікуючими ознаками хуліганства було визначено вчинення його групою осіб (ч. 2); вчинення особою, раніше судимою за хуліганство, пов'язаність з опором представникові влади або представникові громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, чи іншим громадянам, які припиняли хуліганські дії (ч. 3); вчинення із застосуванням вогнепальної або холодної зброї чи іншого предмета, спеціально пристосованого або задалегідь заготовленого для нанесення тілесних ушкоджень (ч. 4).

З моменту ухвалення КК України в редакцію ст. 296 КК України п'ять разів були внесені зміни та доповнення (1 раз у 2002 році, 3 рази у 2014 році, 1 раз у 2018 році). Усі зміни та доповнення стосувалися санкцій ст. 296 КК України.

У 2002 році були внесені зміни до КК України щодо посилення відповідальності за хуліганство і завідомо неправдиве повідомлення про загрозу безпеці громадян<sup>3</sup>. Абзац другий частини першої статті 296

---

<sup>1</sup> Коржанський М.Й. Кваліфікація злочинів : навчальний посібник. 2-ге вид. Київ : Атіка, 2002. С. 453–454.

<sup>2</sup> Шаблістий В.В., Галемін О.А. Кримінальна відповідальність за хуліганство, пов'язане з опором особам, наділеним владними повноваженнями під час виконання службових обов'язків, чи іншим громадянам, що припиняли хуліганські дії : монографія. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ ; Ліра ЛТД, 2017. С. 30.

<sup>3</sup> Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за хуліганство і завідомо неправдиве повідомлення про загрозу

було викладено у такій редакції: «карається штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до п'яти років».

Першим законом 2014 року (16 січня 2014 року) були внесені такі зміни до ст. 296 КК України: в абзаці другому частини другої слова «позбавленням волі на строк до чотирьох років» замінити словами «позбавленням волі на той самий строк»; в абзаці другому частини третьої слово «п'яти» замінити словом «шести»<sup>1</sup>. Отже, за ч. 2 ст. 296, було підвищено верхню межу покарання у вигляді позбавлення волі з 4 до 5 років. За ч. 3 ст. 296 верхню межу покарання у вигляді позбавлення волі також було підвищено на один рік. Однак із такими змінами злочин, передбачений ч. 3 ст. 296 КК України, було перенесено з категорії середньої тяжкості до тяжкого злочину (з усіма кримінально-правовими наслідками застосування інститутів загальної частини КК України). Як зазначалось у пояснювальній записці до відповідного законопроекту, зазначений закон був спрямований на «створення відповідних умов та правових підстав для стабілізації ситуації у країні, захисту конституційного ладу та безпеки громадян»<sup>2</sup>.

В історії українського законотворчого процесу цей Закон став називатись частиною «законів про диктатуру» («законів 16 січня», Диктаторських законів). Ці закони – пакет законів, що ухвалені Верховною Радою України 16 січня 2014 року з грубим порушенням регламенту і законодавчої процедури, попри гостру критику, підписані Президентом наступного дня, 17 січня. Вони приймалися підняттям рук, без використання системи «Рада» та без обговорення, а їхні тексти стали доступні тільки після того, як депутати за них проголосували. Ці законодавчі акти, на думку більшості експертів, обмежували права громадян, надавали органам державної влади більшу свободу дій у сфері покарання учасників акцій протесту і мали на меті криміналізувати громадянське суспільство<sup>3</sup>.

---

безпеці громадян : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 30. Ст. 206.

<sup>1</sup> Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 22. Ст. 801.

<sup>2</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян». URL: [http://w1.c1f.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=3879&skl=8](http://w1.c1f.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3879&skl=8).

<sup>3</sup> Диктаторські закони 16 січня. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/01/16/infografika/polityka/zakony-16-sichnya-yaki-normy-diyut-ukrayini-sohodni>.

Другим Законом «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» (28 січня 2014 року) було скасовано попередній Закон<sup>1</sup>. Абзацом 1 ст. 1 цього Закону було передбачено таке: визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» від 16 січня 2014 року № 721-VII («Голос України», 2014 рік, № 10). Попередній Закон був чинним лише 12 днів.

У зв'язку з техніко-юридичними проблемами прийняті парламентом 16 січня 2014 року (перший закон) закони не були скасовані другим законом, тобто питання щодо чинності зазначених документів залишались неврегульованими, тому Верховною Радою України 23 лютого 2014 року було ухвалено третій закон 2014 року<sup>2</sup>, яким були внесені зміни, зокрема, до ст. 296 КК України. Цим Законом було вирішено цю проблему шляхом скасування низки законів, прийнятих Верховною Радою України 16 січня 2014 року, та повернення до попередніх редакцій цих документів.

Отже, у результаті ухвалення трьох законів 2014 року редакція ст. 296 КК України була залишена на рівні 2002 року.

У 2018 році було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень»<sup>3</sup>, яким в абз. 2 ч. 1 ст. 296 слова «від п'ятисот до тисячі» було замінено словами «від однієї тисячі до двох тисяч». Розроблення цього Закону та його ухвалення викликані необхідністю законодавчого врегулювання застосування положень нового Кримінального процесуального кодексу України стосовно особливостей досудового розслідування кримінальних проступків та їх судового розгляду. Закон фактично «легалізував» нову термінологію, що містилась у положеннях нового Кримінального процесуального кодексу України до кримінального законодавства. Йдеться, зокрема, про те, що у Кримінальному процесуальному кодексі України з'явилися нові поняття, які відсутні у

---

<sup>1</sup> Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 22. Ст. 811.

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення норм законів, схвалених 16 січня 2014 року : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 593.

<sup>3</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 17. Ст. 71.

Кримінальному кодексі України, що викликало необхідність внесення відповідних змін до останнього<sup>1</sup>.

Таким чином, у період перебування України у складі СРСР норма про хуліганство набула законодавчого закріплення та стала дієвим засобом вирішення завдань комуністичної держави щодо пригнічення громадян. Як зазначає В.В. Шаблистий, «хуліганство остаточно формалізовано в межах КК на початку ХХ століття, у час активної боротьби із будь-якими спробами вияву зародків незгоди із нав'язуванням способу життя та навіть мислення. Такий стан речей однозначно свідчить про те, що відповідальність за хуліганство є рудиментом радянської правової спадщини, проте який набув статусу необхідної законодавчої перепони до забезпечення прийнятних у суспільстві відносин між людьми»<sup>2</sup>.

З набуттям незалежності України та оновленням кримінального законодавства, норма про хуліганство залишилась у структурі КК України. Недолуге її конструювання давало змогу зловживати кримінальним законодавством, впроваджувати авторитарні політичні рішення задля пригнічення розвитку демократичного руху.

Сучасне конструювання нормативного припису ст. 296 КК України викликає низку нарікань з боку вчених через наявність оціночних категорій, невизначеність формулювань. З урахуванням того, що зазначені вади можуть негативно відобразитись на стані кримінально-правового забезпечення захисту людини та громадянина, з одного боку, та використовуватись у процесах зловживанням правом, з іншого боку, текст ст. 296 КК України потребує системного перегляду.

Вирішення зазначеного завдання сприятиме більш дієвому запобіганню вчиненню таких кримінальних правопорушень, відповідно, створить передумови для підвищення рівня публічної безпеки громад.

## **2.6. Затримання особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення**

Протягом останніх років в Україні триває процес децентралізації. Як наслідок, роль громади у підтриманні публічної безпеки суттєво

---

<sup>1</sup> Зауваження Головного юридичного управління 19 листопада 2018 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=7279-%D0%B4&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7279-%D0%B4&skl=9).

<sup>2</sup> Шаблистий В.В., Галемін О.А. Кримінальна відповідальність за хуліганство, пов'язане з опором особам, наділеним владними повноваженнями під час виконання службових обов'язків, чи іншим громадянам, що припиняли хуліганські дії : монографія. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ ; Ліра ЛТД, 2017. С. 23.

змінюється<sup>1</sup>. Стан публічної безпеки громади безпосередньо залежить від кількості злочинних проявів на її території. Кримінальні правопорушення справляють негативний вплив на громаду, стан захищеності населення та загалом на її розвиток.

Безпечною громадою можна назвати ту, члени якої відчують відсутність загроз і захищеність своїх прав та інтересів<sup>2</sup>. Відповідно до ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), завданням кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування й судового розгляду<sup>3</sup>. Ефективне досудове розслідування, що є частиною загального завдання кримінального провадження, пов'язане із забезпеченням належної поведінки підозрюваної особи. Дієвим інструментом забезпечення такої поведінки є саме кримінальне процесуальне затримання. Впровадження досконалого механізму кримінального процесуального затримання органами і підрозділами Національної поліції України можливе виключно шляхом імплементації у національне законодавство відповідних положень Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), досвіду країн ЄС та практики Європейського суду з прав людини.

Проблема визначення поняття затримання у науковій літературі розглядається опосередковано. Взагалі з'ясування поняття затримання є відправною межею у праворозумінні сутності та призначення такого процесуального інституту. Як зазначає Є.І. Макаренко, правильне розуміння затримання дає змогу отримувати важливі докази в процесі його провадження й використовувати їх надалі для викриття підозрюваного<sup>4</sup>. Багато залежить від того, що вкладається в сутність «затримання», яке коло дій підпадає під це поняття.<sup>5</sup> Актуальність дослідження поняття кримінального процесуального затримання посилюється також тим, що досягнення однозначного розуміння

---

<sup>1</sup> Безпека громади: пошук спільних рішень : посібник. Київ, 2018. С. 6. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/350/Bezpeka\\_Hromad.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/350/Bezpeka_Hromad.pdf).

<sup>2</sup> Там само. С. 18.

<sup>3</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 01.02.2021).

<sup>4</sup> Макаренко Є.І. Щодо сутності затримання підозрюваного за новим Кримінальним процесуальним кодексом України. *Право і суспільство*. 2013. № 3. С. 130.

<sup>5</sup> Тертишник В.М. Кримінально-процесуальне право України : підручник. 5-ге вид., доп. і перероб. Київ : А.С.К., 2007. С. 421.

кримінального процесуального затримання може слугувати підґрунтям для дослідження інших важливих аспектів затримання особи у кримінальному процесі.

Проблематиці з'ясування сутності кримінального процесуального затримання у своїх працях приділяли увагу багато вчених, зокрема О.А. Банчук, І.В. Гловюк, Л.М. Лобойко, Т.О. Лоскутов, Ю.В. Лук'яненко, Є.І. Макаренко, А.М. Мельник, В.М. Тертишник, В.І. Фаринник, О.О. Юхно. Водночас питання щодо з'ясування поняття кримінального процесуального затримання все ще потребує більш детального дослідження.

Аналіз наукової літератури та чинного законодавства дає можливість виокремити такі ознаки кримінального процесуального затримання.

1) Легальний (законний) примус. Взагалі кримінальну процесуальну діяльність не можна уявити без вжиття заходів примусу. З огляду на те, що головною метою кримінального провадження є викриття підозрюваного, логічно, що досягнення цієї мети для підозрюваного є небажаним. Для забезпечення законного доведення причетності особи до вчинення злочину застосовуються заходи примусу<sup>1</sup>. Дійсно, примус стримує поведінку учасників у певних рамках, завдяки чому досягається збалансованість процесуальних прав та обов'язків сторін кримінального провадження.

Ю.В. Лук'яненко та О.О. Юхно наголошують на тому, що затримання має примусовий характер, адже забезпечує участь особи у провадженні, зупиняє протиправні дії, усуває перешкоди у встановленні обставин правопорушення. Такі ознаки виходять поза межі сутності слідчих (розшукових) дій<sup>2</sup>. Не можна стверджувати, що примус притаманний виключно запобіжним заходам, а усі слідчі (розшукової) дії позбавлені примусу. Наприклад, під час проведення слідчої (розшукової) дії «Обшук» примус буде присутній майже завжди.

Затримання є заходом кримінального процесуального примусу, а саме тимчасовим запобіжним заходом. Не можна назвати затримання слідчою (розшуковою) дією, оскільки пізнавальний характер воно має не завжди. Можливість отримання доказів під час затримання доцільно розглядати як факультативну ознаку кримінального процесуального затримання. Важко уявити добровільне затримання особи. У такому разі затримана особа не протидіє кримінальному провадженню, виконує покладені на

---

<sup>1</sup> Лоскутов Т.О. Кримінальне переслідування, здійснюване слідчим : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2011. С. 88.

<sup>2</sup> Лук'яненко Ю.В., Юхно О.О. Затримання особи як захід забезпечення кримінального провадження : монографія. Харків : Панов, 2016. С. 50.

неї процесуальні обов'язки, ризики перешкоди з її боку відсутні, скоріше за все, мета такого затримання буде відсутньою.

2) Спрямованість на забезпечення належної поведінки. Стаття 5 Конвенції метою затримання називає допровадження особи до компетентного судового органу<sup>1</sup>. Дійсно, наступним обов'язковим та «негайним» етапом після фактичного затримання має бути саме допровадження до суду для перевірки законності такого затримання. Водночас навряд чи це є самою метою, яку переслідує службова особа/громадянин, затримуючи потенційного правопорушника.

Є.І. Макаренко зазначає, що є не зовсім коректним здійснювати затримання особи в рамках кримінального провадження задля з'ясування особи. Автор пояснює це тим, що встановлення особи підозрюваного є складовою частиною з'ясування його причетності до розслідуваного правопорушення<sup>2</sup>. У зв'язку з цим вбачається, що з'ясування особи потенційного правопорушника є ключовим фактором у динаміці розслідування злочину, оскільки, маючи у розпорядженні дані про правопорушника, сторона обвинувачення може повідомити йому про підозру, викликати на допит, у разі ухилення від явки застосовувати привід, проводити оперативно-розшукові заходи тощо. З'ясування особи правопорушника не варто розцінювати як самостійну мету затримання, проте слід визнати, що такі дані є суттєвими для сторони обвинувачення.

Т.О. Лоскутов метою кримінального процесуального затримання називає короткочасне забезпечення належної поведінки затриманого (особи, щодо якої є припущення про її винність у вчиненні злочину). Гарантування такої належної поведінки під час затримання досягається через обмеження права затриманого на свободу для запобігання ухилення особи від кримінального переслідування; перешкодження державним органам у встановленні причетності винної особи до злочину<sup>3</sup>. Така позиція заслуговує підтримки з огляду на те, що затримання особи виступає гарантією належної поведінки особи. Забезпечення належної поведінки є основною метою кримінального процесуального затримання.

---

<sup>1</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 15.01.2021).

<sup>2</sup> Макаренко Є.І. Щодо мети затримання підозрюваного у вчиненні злочину. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 304.

<sup>3</sup> Лоскутов Т.О. Кримінальне переслідування, здійснюване слідчим : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2011. С. 101.

Отже, загальною спрямованістю затримання можна назвати забезпечення належної поведінки особи, яка безпосередньо пов'язана зі вчиненням кримінального правопорушення. Такий зв'язок може проявлятися у втечі особи з місця правопорушення, наявності достатніх доказів щодо вчинення правопорушення конкретною особою тощо. Під забезпеченням належної поведінки мається на увазі припинення протиправних дій, припинення спроби втекти, примусова участь у судовому засіданні та запобігання ризикам, що зазначені у ч. 1 ст. 177 КПК України.

3) Обмеження права на свободу. Заходи кримінального процесуального примусу завжди обмежують права людини. Такі обмеження прав людини обумовлені найвищим ступенем суспільної небезпеки, що притаманні злочинному діянню<sup>1</sup>. Обмеження прав особи є лише засобом для досягнення суспільно корисної мети, наприклад, припинення правопорушення, запобігання спробам втекти чи знищити докази.

Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність<sup>2</sup>. Загалом обмеження особистої свободи є недопустимим у змагальній конструкції кримінального процесу. Винятки з такого правила можливі лише тоді, коли підозрюваний намагається протиправним шляхом вийти за межу рівності сторін, зробивши для себе не виправдані переваги<sup>3</sup>. Під правом на свободу у контексті ст. 5 Конвенції розуміється фізична свобода особи, сутністю якої є те, що жодна особа не може бути позбавлена свободи беззаконно<sup>4</sup>. Свобода та особиста недоторканність затриманого може бути обмежена шляхом фізичного впливу на особу або внаслідок підкорення наказу уповноваженої службової особи<sup>5</sup>. Забезпечення права на свободу у кримінальному провадженні є особливо важливим, оскільки внаслідок незаконного обмеження права на свободу

---

<sup>1</sup> Лоскутов Т.О. Кримінальне переслідування, здійснюване слідчим : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2011. С. 94.

<sup>2</sup> Конституція України : Основний Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 18.01.2021).

<sup>3</sup> Смирнов А.В. Модели уголовного процесса : монографія. Санкт-Петербург : Тип. М.М. Стасюлевича, 1910. С. 72.

<sup>4</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 20.01.2021).

<sup>5</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 01.02.2021).

можуть порушуватися інші права та свободи особи<sup>1</sup> (наприклад, право на захист, порушення заборони катування).

Особливістю кримінального процесуального затримання є те, що за наявності законних підстав для затримання особа законно обмежується у праві на свободу. Таке законне обмеження продиктоване виключною необхідністю реакції з боку держави на протиправні прояви.

4) Уповноважені та неуповноважені суб'єкти застосування. Суб'єктами затримання без рішення суду можуть бути як службові особи відповідних органів, так і громадяни, реалізуючи своє право на затримання злочинця, передбачене у матеріальному праві як обставина, що виключає кримінальну протиправність діяння<sup>2</sup>. Відповідно до ч. 3 ст. 207 КПК України, уповноважені службові особи – це особи, які мають право на затримання відповідно до закону, тобто таке право службовим особам має бути надано Законом України. Відповідно до цієї ж статті, в Україні визнається законним здійснення фактичного затримання особами, які не мають відповідних повноважень.

Правозастосовна практика з розглянутого питання має деякі проблемні аспекти. Так, працівники патрульної поліції під час затримання використовують процесуальну норму, передбачену для цивільних осіб<sup>3</sup>. Відповідно до ст. 207 КПК України, дійсно кожен має право затримати особу. Здається, що дії вищезазначених осіб не суперечать такій нормі. Водночас процедура затримання саме уповноваженою службовою особою (якими є працівники патрульної поліції) містить додаткові гарантії законності такої процесуальної дії. Насамперед момент затримання (особа є затриманою з моменту фізичного впливу чи віддання відповідного наказу залишитись на місці чи в приміщенні), з якого розпочинається відлік процесуальних строків. Відповідно до ст. 208 КПК України, відразу після затримання затриманому повідомляється підстава затримання та роз'яснюються його права.

---

<sup>1</sup> Лоскутов Т.О. Обмеження та порушення права на свободу під час проведення окремих слідчих (розшукових) дій. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 12. С. 226.

<sup>2</sup> Лобойко Л.М., Банчук О.А. Кримінальний процес : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. С. 137.

<sup>3</sup> Белоусов Ю.В. Як маскують незаконні затримання, прикриваючись законодавством. *Експертний центр з прав людини*. 22.01.2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/01/22/720450> (дата звернення: 25.01.2021).

На практиці під уповноваженими службовими особами, як правило, розуміються виключно слідчі<sup>1</sup>. Ототожнення уповноваженої службової особи тільки зі слідчим є штучним, надуманим та не відповідає нормам чинного законодавства України<sup>2</sup>. Затримання не є слідчою (розшуковою) дією, отже, протокол затримання мають право складати не виключно слідчі, незважаючи на усталене тлумачення.

Застосування таких негативних практик має такі наслідки:

- час утримання особи до приїзду слідчої оперативної групи чи до доставляння до органу досудового розслідування не обліковується та не фіксується; таке доставляння чи очікування може тривати декілька годин;

- порушується право затриманого на захист;

- використання недоречної процедури ставить під сумнів законність усього подальшого затримання та може вплинути на оцінку допустимості доказів<sup>3</sup>.

Системне тлумачення законодавства (КПК України та Закону України «Про Національну поліцію») дає змогу дійти висновку, що будь-який атестований поліцейський наділений повноваженнями із затримання осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, отже, є уповноваженою службовою особою<sup>4</sup>. Така думка заслуговує підтримки.

Отже, затримання мають право застосовувати уповноважені суб'єкти (працівники правоохоронних органів, право на затримання яким надано законом) та неуповноважені суб'єкти (усі інші особи, які не мають відповідних повноважень). Процесуальний порядок та підстави затримання різними суб'єктами мають свої особливості.

5) Обмеженість тривалості. Стаття 209 КПК України чітко визначає момент затримання, а саме особа вважається затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу вимушена залишатися поряд з уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, за вказівкою уповноваженої службової особи. Відповідно до ст. 211 КПК України, затримана особа без відповідної санкції суду повинна бути

---

<sup>1</sup> Як вивести із тіні затримання. *Justtalk*. С. 2. URL: <https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2019/06/DiscussionPaperForWeb.pdf> (дата звернення: 20.02.2021).

<sup>2</sup> Лоскутов Т.О. Проблеми затримання особи за підозрою у скоєнні злочину. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. Вип. 57. Т. 2. С. 100.

<sup>3</sup> Белоусов Ю.В. Як маскують незаконні затримання, прикриваючись законодавством. *Експертний центр з прав людини*. 22.01.2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/01/22/7204501> (дата звернення: 20.02.2021).

<sup>4</sup> Як вивести із тіні затримання. *Justtalk*. С. 2. URL: <https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2019/06/DiscussionPaperForWeb.pdf>. (дата звернення: 20.02.2021).

звільнена чи доставлена до суду не пізніше шістдесяти годин з моменту затримання. Відповідно до ст. 29 Конституції України, законність затримання повинна бути перевірена судом протягом 72 годин з моменту затримання. Ці строки визначаються законодавством як граничні строки кримінального процесуального затримання.

Визначення на конституційному рівні строку затримання в годинах свідчить про особливе значення цієї гарантії для забезпечення права на свободу та особисту недоторканність і передбачає необхідність дотримання початкового моменту, з якого повинні відраховуватися 72 години затримання<sup>1</sup>.

За загальним правилом, кримінальне процесуальне затримання має короткочасний характер. Винятком з цього правила може слугувати лише превентивне затримання. Р.Л. Степанюк пише, що превентивне затримання здійснюється як виключний випадок та характеризується специфічною підставою застосування (наявність обґрунтованої підозри у здійсненні терористичної діяльності), специфічною територією застосування, особливим порядком та строком затримання (не більше 30 діб)<sup>2</sup>. Такі положення законодавства викликають сумнів, втім, вони продиктовані реаліями сьогодення і під певним кутом зору можуть бути виправданими.

Ознака обмеженості тривалості кримінального процесуального затримання свідчить про те, що це є короткостроковою мірою державного примусу, яка застосовується тимчасово для забезпечення належної поведінки підозрюваного на первісному етапі досудового розслідування.

б) Незалежність від суворості санкції. Відповідно до ч. 1 ст. 208 КПК України, уповноважена службова особа має право без санкції суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі. У КПК України передбачена також процедура затримання за вчинення кримінального проступку.

Отже, для затримання особи така особа повинна обґрунтовано підозрюватись у вчиненні кримінального проступку або злочину, за який передбачено покарання у виді позбавлення волі. В Особливій частині КК України є склади кримінальних правопорушень, які не містять у санкції позбавлення волі, але передбачають штраф більш ніж

---

<sup>1</sup> Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право. 2016. Т. 19 : Кримінальний процес, судоустрій, прокуратура та адвокатура / редкол.: В.Т. Нор (голова) та ін. ; Національна академія правових наук України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. 2020. С. 311.

<sup>2</sup> Там само. С. 316.

три тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян (ч. ч. 1, 2 ст. 200, ч. ч. 1, 2 ст. 203<sup>2</sup>, ч. 1 ст. 204, ч. 1 ст. 206 КК України тощо), тобто не є кримінальними проступками. Виходить так, що затримання особи за вчинення таких злочинів можливе лише в ордерному порядку. З огляду на «слабкість» процесуального порядку затримання за ухвалою слідчого судді здійснити затримання за вчинення таких злочинів на практиці майже неможливо.

Уповноважена службова особа іноді об'єктивно не може безпомилково визначити кримінальну кваліфікацію через обмеженість фактичної інформації та часових ресурсів. Законодавча регламентація дозволу на затримання за підозрою у скоєнні злочину, за який унормовується покарання у вигляді позбавлення волі, пов'язана з вимогою пропорційності обмеження прав і свобод людини. За такого затримання обмеження свободи буде пропорційним обґрунтовано прогнозованому позбавленню волі<sup>1</sup>. Така думка є слушною, водночас суспільство зацікавлено в протидії усім злочинним проявам. Виглядає недоречним, що затримання на гарячому за підозрою у вчиненні кримінального проступку можливе (за певних умов), а за підозрою у вчиненні злочину, за який передбачено основне покарання у вигляді штрафу понад три тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян, неможливо здійснити. Додатково слід зазначити, що суспільна небезпека вчинення злочину є вищою, ніж кримінального проступку.

Вирішення такого питання Т.О. Лоскутов пропонує таким чином: кримінальне процесуальне затримання за вчинення злочинів, санкціями яких не передбачено покарання у вигляді позбавлення волі, повинно відбуватись за правилами ст. 208 КПК України. Таке затримання є винятком, тому максимальні строки мають бути меншими, ніж допустимі часові межі затримання за вчинення злочину, котрі можуть каратися позбавленням волі. За короткий проміжок часу органи досудового розслідування мають з'ясувати фактичні дані вчиненого діяння та прийняти рішення про необхідність притягнення або непритягнення особи до відповідальності<sup>2</sup>. Таке затримання буде виправданим з огляду на публічний інтерес.

У Концепції змін в інституті затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення пропонується перший абзац ч. 1 ст. 208 КПК України викласти у такій редакції: «уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати

---

<sup>1</sup> Лоскутов Т.О. Проблеми затримання особи за підозрою у скоєнні злочину. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. С. 98.

<sup>2</sup> Лоскутов Т.О. Проблеми затримання особи за підозрою у скоєнні злочину. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. С. 98.

особу, підозрювану у вчиненні злочину, лише у випадках:...»<sup>1</sup>. Умова щодо наявності у санкції виду покарання позбавлення волі відсутня. Прийняття за основу таких змін значно полегшить діяльність сторони обвинувачення. Фактично будуть існувати такі два випадки затримання на гарячому: за вчинення кримінального проступку та злочину.

Доцільним є таке нормативне врегулювання кримінального процесуального затримання, щоби під час затримання «на гарячому» уповноважена службова особа не звертала увагу на тонкощі кваліфікації окремих кримінальних правопорушень, а чітко та відповідно до вимог законодавства здійснила затримання. Чинним кримінальним процесуальним законодавством має бути передбачена деталізована процедура затримання особи відразу після вчинення будь-якого кримінального проступку чи злочину незалежно від суворості санкцій.

7) Безпосередність реалізації. Кримінальне процесуальне затримання має прямий зв'язок з подією вчинення кримінального правопорушення. Такий зв'язок виявляється за безпосереднього сприйняття уповноваженою службовою особою події вчинення кримінального правопорушення та особи, яка обґрунтовано підозрюється у вчиненні останнього. Зв'язок з подією злочину може знайти прояв у випадку, коли безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення очевидець, потерпілий, сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що конкретна особа щойно вчинила злочин.

Як правило, кримінальне процесуальне затримання пов'язано з часовим проміжком, який бере свій початок із моменту вчинення кримінального правопорушення та закінчується під час безпосередньо затримання. Відповідно до ст. 208 КПК України, кримінальне процесуальне затримання можливе, якщо безпосередньо після вчинення злочину будуть отримані фактичні дані, що конкретна особа щойно вчинила злочин. Такі оціночні поняття, як «безпосередньо» та «щойно», на практиці трактуються доволі по-різному.

В.І. Фаринник та Д.О. Мірковець зазначають, що затримання в порядку ст. 208 КПК України має допускатись лише у випадку, коли з моменту вчинення злочину й до моменту фактичного затримання минуло декілька годин (6 годин)<sup>2</sup>. Пропозиції щодо фіксованого строку

---

<sup>1</sup> Концепція змін в інституті затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення. *Justtalk*. URL: [https://drive.google.com/file/d/1qzs4-spgaxdxr-daEnALKgWh-raZgNm7/view?fbclid=IwAR1BHz3u-JYjmFnpR-fl9xVvCvZSKOD\\_cY1CFM0KWG6YzhNmJVT-zb2wvLc](https://drive.google.com/file/d/1qzs4-spgaxdxr-daEnALKgWh-raZgNm7/view?fbclid=IwAR1BHz3u-JYjmFnpR-fl9xVvCvZSKOD_cY1CFM0KWG6YzhNmJVT-zb2wvLc) (дата звернення: 01.02.2021).

<sup>2</sup> Фаринник В.І., Мірковець Д.О. Затримання особи в новому Кримінальному процесуальному кодексі України: окремі питання відповідності міжнародним стандартам і практиці Європейського суду з прав людини. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 6. С. 195.

виглядають доцільними з точки зору принципу правової визначеності. Однак, скоріше за все, такий строк не може бути фіксований. Останній залежить від багатьох обставин вчинення конкретного правопорушення.

За втрати часу, що вкладається в поняття «безпосередньо» та «щойно», затримання особи в порядку ст. 208 КПК України стає неможливим. В такому разі залишається затримання із санкції суду, якому має передувати повідомлення про підозру. Існує ризик втечі злочинця після повідомлення йому про підозру. Якщо у розпорядженні сторони обвинувачення взагалі немає даних правопорушника, то про повідомлення про підозру не йдеться. Ці недоліки негативним чином позначаються на діяльності сторони обвинувачення.

Задля вирішення окреслених питань слід удосконалити ордерний порядок, а саме переосмислити інститут повідомлення про підозру. Пропонується можливість подання клопотання стосовно отримання ухвали на дозвіл на затримання задля приводу стосовно особи, до якої держава фактично ставиться як до підозрюваної, незалежно від фактичного вручення письмового повідомлення про підозру. Відповідне клопотання має подаватись разом зі складеною підозрою, яка була зареєстрована в ЄРДР, але не вручена особі через невстановлене місцезнаходження<sup>1</sup>. Такі пропозиції виглядають прогресивними, відповідають поглядам практики Європейського суду з прав людини та покликані вдосконалити ордерний порядок кримінального процесуального затримання.

Існує поширені теза про те, що задля вирішення таких ситуацій варто виключити з п. 2 ч. 1 ст. 208 КПК України поняття «безпосередньо» та «щойно» (І.В. Гловюк, В.І. Фаринник<sup>2</sup>). Взагалі наявність таких понять у інституті затримання особи пояснюється важливою метою, а саме унеможливленням свавільного затримання, тобто затримання поза судовим контролем. Т.О. Лоскутов підтримує думки науковців про виключення понять «безпосередньо» та «щойно», пропонує компенсувати виконання цих правил невідкладним судовим контролем за затриманням. На думку науковця, негайне доставлення затриманого до слідчого судді є більш ефективним, ніж попереднє отримання ордеру на затримання<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Як вивести із тіні затримання. *Justtalk*. URL: <https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2019/06/DiscussionPaperForWeb.pdf> (дата звернення: 20.02.2021).

<sup>2</sup> Гловюк І.В. Законне затримання та затримання уповноваженою службовою особою : питання теорії та практики. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14. С. 309. Фаринник В.І. Затримання особи: проблеми кримінальної процесуальної регламентації та шляхи їх вирішення. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 2. С. 88.

<sup>3</sup> Лоскутов Т.О. Проблеми затримання особи за підозрою у скоєнні злочину. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. С. 98.

Беручи до уваги зазначене вище, можемо навести менш радикальні пропозиції з розглянутого питання. Порядок затримання особи за ст. 208 КПК України варто залишити без змін. Водночас якщо затримання відбувається поза правилами «безпосередньо» та «щойно», то таке затримання має підкріплюватись негайним судовим контролем задля перевірки обґрунтованості такого затримання. Також заслуговують підтримки пропозиції, що зазначаються у Концепції стосовно вдосконалення ордерного порядку затримання.

8) Анкетна та позаанкетна фіксація. Про кожне фактичне затримання має складатись протокол затримання, а всі процесуальні та слідчі (розшукові) дії за участю затриманого мають бути зафіксовані<sup>1</sup>. Під анкетною фіксацією кримінального процесуального затримання розуміється порядок зазначення у протоколі затримання даних затриманого (якщо вони відомі на момент затримання). Такі дані можуть бути отримані зі слів затриманого або добуті з документів, що встановлюють особу. Особливістю кримінального процесуального затримання, що виділяє його серед інших процесуальних дій, є можливість позаанкетної фіксації такої процесуальної дії.

Під позаанкетною фіксацією розуміється реалізація положень ч. 5 ст. 208 КПК України, а саме якщо на момент затримання прізвище, ім'я, по батькові затриманої особи не відомі, то законодавцем передбачена можливість зазначити у протоколі докладний опис такої особи та долучити її фотознімок. Такий підхід продиктований вимогою практики та положеннями Конституції України, адже затримана особа має право не свідчити проти себе і взагалі нічого не говорити. Якщо поглянути на затримання з різних боків, анкетні дані затриманого на первісному етапі для уповноваженої службової особи не відіграють великої ролі. Фактично є особа, що законно затримана. Здебільшого немає різниці, як її звати.

Варто зазначити, що у Великобританії передбачені такі умови арешту підозрюваного у вчиненні злочину:

- особа підозрюваного невідома і не може бути швидко встановлена поліцейськими;
- поліцейський має достатні підстави сумніватися в достовірності імені затриманого<sup>2</sup>.

До позаанкетної фіксації, окрім опису та фотографування, можна віднести дактилоскопіювання. Так, відповідно до інституту

---

<sup>1</sup> Концепція змін в інституті затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення. *Justtalk*. URL: [https://drive.google.com/file/d/1qzs4-spgaxdxr-daEnALKgWh-raZgNm7/view?fbclid=IwAR1BHz3u-JYjmFnpR-f19xVvCvZSK0D\\_cY1CFM0KWG6YzhNmJVT-zb2wvLc](https://drive.google.com/file/d/1qzs4-spgaxdxr-daEnALKgWh-raZgNm7/view?fbclid=IwAR1BHz3u-JYjmFnpR-f19xVvCvZSK0D_cY1CFM0KWG6YzhNmJVT-zb2wvLc) (дата звернення: 01.02.2021).

<sup>2</sup> Булатов Б.Б., Баранов А.М. Уголовный процесс : учебник. Москва : Урайт, 2016. С. 541.

американського права «Примірного кодексу процедури до притягнення до суду», перш ніж заарештований передається до суду, він проходить реєстрацію у поліцейській дільниці. Факт арешту, дані про особу, відбитки пальців та її фотографія фіксуються в картотечі арештів<sup>1</sup>.

За кримінальним процесуальним законодавством США, судовий наказ про арешт повинен містити ім'я обвинуваченого. Якщо його ім'я невідоме, зазначається опис особи, за яким підозрюваний може бути поза розумних сумнівів ідентифікований<sup>2</sup>. Подібні положення містить ст. 190 КПК України. Коли ім'я підозрюваного невідоме, у наказі про арешт зазначають фіктивне ім'я «Джон До» або «Джейн До» залежно від статі підозрюваної особи. Такі положення законодавства не можна назвати позитивним з точки зору законності. Водночас зазначення у санкції суду фіктивного ім'я у деяких ситуаціях може бути достатнім, коли підозрюваний відомий під таким ім'ям широкому загалу. Йдеться про прізвисько підозрюваного. У таких випадках зазвичай разом із псевдонімом зазначаються адреса його місцезнаходження та опис. У такій ситуації існує ризик того, що під такий опис буде підпадати велика кількість осіб. Єдиний критерій, якому повинен відповідати опис, звучить так: ідентифікація підозрюваного поза розумним сумнівом. Опис особи може включати анатомічні ознаки (стать, вік, зріст, обличчя, волосся тощо) та динамічні (хода, жести, голос тощо). Важливу роль у описі відіграють особливі прикмети<sup>3</sup>.

Анкетна або позаанкетна фіксація є обов'язковим елементом законного кримінального процесуального затримання. Національним законодавством має бути передбачений чіткий діючий механізм притягнення до кримінальної відповідальності осіб, дані про які не відомі. За таких обставин затриманому, а в подальшому і підозрюваному/обвинуваченому не буде сенсу замовчувати свої дані.

9) Прокурорський нагляд. За національним кримінальним процесуальним законодавством прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Відповідно до ч. 5 ст. 208 КПК України, копія протоколу затримання негайно під розпис вручається

---

<sup>1</sup> Булатов Б.Б., Баранов А.М. Уголовный процесс : учебник. Москва : Юрайт, 2016. С. 542. Устінова-Бойченко Г.М., Залужний В.Г. Досвід зарубіжних країн та особливості затримання особи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 408.

<sup>2</sup> Гольцов А.Т. Арест в уголовном производстве США. *Журнал российского права*. 2007. № 6. С. 104. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/arest-v-ugolovnom-sudoproizvodstve-ssha/viewer>.

<sup>3</sup> Гольцов А.Т. Арест в уголовном производстве США. *Журнал российского права*. 2007. № 6. С. 104–105. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/arest-v-ugolovnom-sudoproizvodstve-ssha/viewer>.

затриманому та надсилається прокурору. Відповідно до ст. 188 КПК України, без погодження з прокурором слідчий не має права звернутися до слідчого судді/суду з клопотанням про дозвіл на затримання підозрюваного, обвинуваченого задля його приводу для участі в розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу. Відповідно до ч. 6 ст. 191 КПК України, уповноважена службова особа, яка здійснила затримання на підставі ухвали слідчого судді/суду, негайно повідомляє про це прокурору, зазначеному в ухвалі. Також негайно інформується прокурор про затримання на території України особи, яка розшукується іноземною державою у зв'язку зі вчиненням кримінального правопорушення за межами України (ст. 582 КПК України). Такі положення законодавства виглядають доречними з огляду на те, що всі суттєві рішення під час досудового розслідування приймає (погоджує) прокурор (повідомлення про підозру, обвинувальний акт тощо). Отже, будь-яке кримінальне процесуальне затримання здійснюється під прокурорським наглядом.

90% опитаних прокурорів погодились із необхідністю безумовного забезпечення процесуальних прав затриманих. У кожному кримінальному провадженні вони мають вживати задля перевірки прав та свобод затриманої особи таких заходів: відповідність часу та місця фактичного затримання даним, зазначеним у протоколі; своєчасність інформування затриманого про його права, включаючи право відмовитися від надання свідчень; забезпечення затриманому можливості побачення з адвокатом до першого допиту; наявність факту застосування до затриманого насильства; необхідність надання затриманому медичної допомоги<sup>1</sup>.

Дещо розширеною є сутність прокурорського нагляду під час застосування превентивного затримання. Процесуальною особливістю такого затримання є те, що останнє здійснюється за вмотивованим рішенням начальника Головного управління (управління) Служби безпеки України або начальника територіального органу Національної поліції за згодою прокурора та без санкції суду. Строк такого затримання не може перевищувати 30 діб<sup>2</sup>. Імовірніше, тут йдеться навіть не про розширення прокурорського нагляду, а про виконання повноважень слідчого судді. Звісно, такі заходи є вимушеними й виправданими з огляду на криміногенну ситуацію в країні.

Отже, жодне кримінальне процесуальне затримання не відбувається поза прокурорським наглядом. Під час затримання особи «на

---

<sup>1</sup> Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу». 2017. С. 33. URL: [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/prokuror\\_210\\_270](https://issuu.com/irf_ua/docs/prokuror_210_270) (дата звернення: 01.03.2021).

<sup>2</sup> Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 01.02.2021).

гарячому» за ст. 208 КПК України прокурорський нагляд відбувається постфактум, тобто після фактичного затримання. Кримінальний процесуальний закон не вимагає попереднього погодження з прокурором процесуального затримання після здійснення фактичного. Враховуючи те, що прокурор погоджує (складає) повідомлення про підозру, маємо зазначити, що не кожне кримінальне процесуальне затримання тягне за собою автоматично повідомлення про підозру, тому необхідність у погодженні затримання відсутня.

10) Судовий контроль. Відповідно до Зводу принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню чи ув'язненню будь-яким чином, особа не може бути затриманою без надання їй можливості бути заслуханою перед судовим чи іншим органом (принцип 11)<sup>1</sup>. Пункт 3 ст. 5 Конвенції має на меті забезпечення негайного й автоматичного судового контролю за затриманням особи поліцією чи адміністративним затриманням, здійсненим відповідно до пп. «с» п. 1 ст. 5 Конвенції<sup>2</sup>. Такі положення законодавства вказують на необхідність та надзвичайну важливість судового контролю під час кримінального процесуального затримання. Завдяки здійсненню своєчасного судового контролю держава матиме змогу вчасно реагувати на заяви затриманого, наприклад щодо жорстокого поводження, що вплине на обмеження ризиків свавілля.

Судовий контроль є обов'язковою ознакою будь-якого кримінального процесуального затримання. Недосконалість правової регламентації процедури судового контролю за затриманням особи може негативно вплинути на дотримання прав і свобод особи, допустимість доказів, отриманих внаслідок затримання та слідчих (розшукових) дій, які є похідними від затримання.

Судовий контроль за кримінальним процесуальним затриманням можна розділити на два види, а саме попередній та подальший. Під попереднім судовим контролем розуміється контроль, який здійснюється на етапі розгляду слідчим суддею/судом клопотання про дозвіл на затримання задля приводу. Під час розгляду клопотання суд перевіряє обґрунтованість підозри про вчинення особою кримінального правопорушення, наявність ризиків, передбачених ч. 1 ст. 177 КПК України, та інші суттєві обставини справи.

---

<sup>1</sup> Звід принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню чи ув'язненню будь-яким чином : прийнято і проголошено Резолюцією 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_206#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_206#Text) (дата звернення: 10.02.2021).

<sup>2</sup> Фулей Т.І., Кучів О.М. Збірник витягів з рішень Європейського суду з прав людини, рекомендованих для вивчення при підготовці до письмового анонімного тестування у межах іспиту для кваліфікаційного оцінювання суддів на відповідність займаній посаді. 2018. URL: [http://www.nsj.gov.ua/files/15296531171517493988%20Збірник%20рішень%20ЄСПЛ\\_30.01.2018%20на%20сайт.pdf](http://www.nsj.gov.ua/files/15296531171517493988%20Збірник%20рішень%20ЄСПЛ_30.01.2018%20на%20сайт.pdf).

Подальший судовий контроль наявний під час затримання у позаордерному порядку та полягає у перевірці обґрунтованості затримання протягом 72 годин з моменту затримання. У міжнародному законодавстві сформовано два загальноприйняті параметри подальшого судового контролю за затриманням особи, а саме негайність та автоматичність<sup>1</sup>. Найімовірніше, що термін у 72 години неповністю відповідає параметру «негайність», однак таке питання потребує окремого дослідження.

Подальший судовий контроль за затриманням особи повинен відбуватися обов'язково незалежно від прийнятого рішення по справі, тобто здійснюватися автоматично. Будь-яке кримінальне процесуальне затримання має супроводжуватися автоматичним судовим контролем навіть тоді, коли протягом короткого проміжку часу з моменту затримання з'ясувалася непричетність особи до правопорушення.

Під автоматичним судовим контролем за затриманням особи розуміється судовий контроль, який відбувається незалежно від факту подання затриманим відповідної скарги та його волевиявлення, незалежно від активних дій сторони захисту та сторони обвинувачення, судовий контроль, який є предметом розгляду окремого судового засідання<sup>2</sup>.

Отже, судовий контроль є невід'ємною ознакою кримінального процесуального затримання. Здійснення затримання поза судовим контролем є грубим порушенням міжнародного законодавства. Виглядає недопустимою відсутність автоматичного судового контролю за затриманням особи в національному законодавстві у «чистому вигляді». Автоматичний та негайний судовий контроль за затриманням переслідує мету зниження ризиків свавілля з боку державних органів та покликаний забезпечити права та свободи затриманої особи.

Таким чином, на основі проведеного дослідження можна дійти висновку, що чітка регламентація кримінального процесуального затримання, його однозначне розуміння усіма учасниками кримінального провадження є відправною межею втілення європейських стандартів до кримінального процесу задля забезпечення публічної безпеки. Наявність ефективної та деталізованої процедури затримання особи в рамках кримінального провадження є важливою складовою частиною правового забезпечення публічної безпеки громад у протидії злочинам та кримінальним проступкам, захисту прав і свобод осіб.

---

<sup>1</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 20.02.2021).

<sup>2</sup> Потоцький М.М. Судовий контроль за затриманням особи за підозрою у вчиненні злочину. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 4 (69). С. 116.

Кримінальне процесуальне затримання характеризується десятьма основними ознаками, серед яких слід назвати легальний (законний) примус, спрямованість на забезпечення належної поведінки, обмеження права на свободу, уповноважені та неуповноважені суб'єкти застосування, обмеженість тривалості, незалежність від суворості санкції, безпосередність реалізації, анкетна та позаанкетна фіксація, прокурорський нагляд, судовий контроль. При цьому наведений перелік ознак кримінального процесуального затримання не є вичерпним.

На основі узагальнення виділених ознак можна сформулювати таке визначення поняття кримінального процесуального затримання: затримання – це короткостроковий захід легального (законного) примусу, що застосовується безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення представниками держави та цивільними особами за наявності підозри, незалежно від суворості санкції, спрямований на забезпечення належної поведінки шляхом обмеження права на свободу, який підлягає обов'язковій анкетній чи позаанкетній фіксації та забезпечується прокурорським наглядом і судовим контролем.

Таке визначення затримання є універсальним, тобто воно стосується будь-якого кримінального процесуального затримання незалежно від виду. Водночас перспективними напрямками подальших наукових пошуків мають стати дослідження гарантій реалізації права на захист затриманою особою; дослідження спеціальних правил затримання особи у кримінальному провадженні.

## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

*Батюк О.В.*, доцент кафедри політології, управління та національної безпеки Волинського національного університету імені Лесі Українки, кандидат юридичних наук, доцент – **розділ 2 (підрозділ 2.2)**.

*Білоусов Є.М.*, професор кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, доцент – **розділ 1 (підрозділ 1.2 (у співавторстві з А.Г. Бобковою))**.

*Бобкова А.Г.*, головний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України – **розділ 1 (підрозділ 1.2 (у співавторстві з Є.М. Білоусовим))**.

*Василевич В.В.*, вчений секретар секретаріату Вченої ради Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, професор – **розділ 2 (підрозділ 2.1 (у співавторстві з О.М. Джужею, Д.М. Тичиною))**.

*Вітвіцький С.С.*, ректор Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України, доктор юридичних наук, професор, полковник поліції – **передмова, розділ 1 (підрозділ 1.3 (у співавторстві з А.М. Захарченком))**.

*Волківський М.А.*, аспірант кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка – **розділ 1 (підрозділ 1.1 (у співавторстві з А.Ю. Олійником))**.

*Демчишин Д.А.*, викладач кафедри кримінального права та кримінології Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України – **розділ 2 (підрозділ 2.5)**.

*Джужа О.М.*, головний науковий співробітник відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор – **розділ 2 (підрозділ 2.1 (у співавторстві з В.В. Василевичем, Д.М. Тичиною))**.

*Захарченко А.М.*, завідувач науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України, доктор юридичних наук, доцент – **розділ 1 (підрозділ 1.3 (у співавторстві з С.С. Вітвіцьким))**.

*Левченко А.В.*, аспірантка кафедри конституційного, адміністративного та кримінального права Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана – **розділ 1 (підрозділ 1.4)**.

*Назимко Є.С.*, перший проректор Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, капітан поліції – **розділ 2 (підрозділ 2.3 (у співавторстві з Т.І. Тіточкою))**.

*Олійник А.Ю.*, студент філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка – **розділ 1 (підрозділ 1.1 (у співавторстві з М.А. Волківським))**.

*Потоцький М.М.*, ад'юнкт Донецького юридичного інституту МВС України, лейтенант поліції – **розділ 2 (підрозділ 2.6)**.

*Тичина Д.М.*, старший науковий співробітник наукової лабораторії з проблем протидії злочинності Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник – **розділ 2 (підрозділ 2.1 (у співавторстві з В.В. Василевичем, О.М. Джужею))**.

*Тіточка Т.І.*, докторантка Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України, кандидатка юридичних наук – **розділ 2 (підрозділ 2.3 (у співавторстві з Є.С. Назимком))**.

*Удовиченко О.В.*, ад'юнкт Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України – **розділ 2 (підрозділ 2.4)**.

Наукове видання

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАД: ДОСВІД УКРАЇНИ  
ТА КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Колективна монографія*

---

Izdevniecība “Baltija Publishing”  
Valdeķu iela 62 – 156, Rīga, LV-1058  
Iespiests tipogrāfijā SIA “Izdevniecība “Baltija Publishing”  
Parakstīts iespiešanai: 2021. gada 29. janvāris  
Tirāža 150 eks.