

використання, здійснення, забезпечення, охорони, захисту та відновлення, а також реалізації повноважень та компетенції відповідних суб'єктів публічної влади на засадах верховенства права. У зв'язку із цим поглиблене дослідження юридичної практики в умовах правового режиму воєнного стану має стати неоціненним джерелом для формування ефективних норм законодавства, здатних у майбутньому регулювати відповідні суспільні відносини на засадах утвердження прав, свобод та інтересів людини та верховенства права, як ключового принципу функціонування демократичної держави та громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Самбор М. А. Джерела адміністративно-деліктного права. *Право України*. 2016. № 11. С. 212-219.
2. Самбор М. А. Джерела права на свободу мирних зібрань. *Право і безпека*. 2019. № 4 (75). С. 13-23.

Андрій САМОТУГА,
старший науковий співробітник
відділу організації наукової діяльності
Дніпровського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

**СУДОВА ВЛАДА ТА ОСНОВОПОЛОЖНІ ПРАВА
ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ РОЗДІЛ ПРОВІДНОГО ПЕРЕГОВОРНОГО
КЛАСТЕРУ ПРО ВСТУП УКРАЇНИ ДО ЄС**

Відтоді як у червні 2022 р. Україна отримала статус кандидата на вступ до ЄС, а два роки потому було офіційно оголошено про початок переговорів про вступ, інституції ЄС здійснюють прискіпливий моніторинг виконання Україною вимог щодо набуття членства. Однією зі складових цього моніторингу є перевірка (скринінг) українського законодавства на відповідність правовим нормам ЄС.

Процедура скринінгу відбувається за 33-ма переговорними розділами, згрупованими за 6-ма кластерами (тематичними блоками). Розділи 23 «Верховенство права та основоположні права і свободи» та 24 «Юстиція, свобода та безпека» належать до кластера «Основи» (Fundamentals). Зокрема, розділ 23 охоплює право та політики ЄС у сферах: незалежного й ефективного судочинства; запобігання та боротьби з корупцією як загрозою стабільності демократичних інститутів і верховенству права; основоположних прав і свобод, що гарантуються установчими договорами ЄС.

Згідно з переглянутою 2020 р. методологією розширення ЄС, зазначені розділи є найголовнішими протягом усього процесу переговорів. Жоден

переговорний розділ ЄС не буде закритий, доки не буде виконано benchmarks (контрольних показників) у межах цих двох розділів [1]. Втім, переглянута методологія ґрунтується на тих самих, усталених критеріях вступу до ЄС. Вони були визначені ще 1993 р. на засіданні Європейської Ради в Копенгагені (Копенгагенські критерії), а саме: створення стабільних інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу й захист меншин; дієва ринкова економіка; здатність брати на себе та ефективно виконувати зобов'язання щодо членства [2]. Натомість інституціями ЄС пропонується збалансований підхід, що призведе до більш динамічного та надійнішого процесу, приділяючи ще більшу увагу основній ролі фундаментальних реформ, необхідних для шляху до ЄС. Верховенство права стане ще більш центральним у переговорах про вступ, наприклад, через те, що боротьба з корупцією буде включена до відповідних розділів. Більший наголос буде зроблено на основах функціонування демократичних інститутів, реформі державного управління та підтримці економічних реформ, прогрес у яких визначатиме загальний темп переговорів [3].

30 жовтня 2024 р. Єврокомісія прийняла свій щорічний Пакет із розширення, в якому детально оцінюється поточний стан і прогрес, досягнутий усіма країнами-кандидатами. Оцінки супроводжуються рекомендаціями та вказівками щодо пріоритетів реформ [4].

Того ж дня Єврокомісія оприлюднила вже другий від 2023 р. щорічний звіт «Україна 2024» стосовно стану виконання Україною вимог для набуття нею членства у ЄС (аналогічні звіти готуються і щодо решти країн-кандидатів). У цьому документі викладено насамперед стан виконання Україною рекомендацій звіту 2023 р., зокрема, зазначено на належному здійсненні парламентом та урядом своїх конституційних повноважень, а також констатовано створення основних євроінтеграційних структур, що беруть активну участь, зокрема у процесі скринінгу.

Оцінки Комісії вказують на значний прогрес в утвердженні верховенства права та боротьбі з корупцією. Водночас було наголошено на продовженні таких заходів, як: заповнення на основі вдосконаленого законодавства вакансій суддів, зокрема в КСУ; створення нового суду для розгляду адміністративних справ за участю національних органів за прозорим конкурсом із залученням незалежних (зокрема, міжнародних) експертів; проведення кваліфікаційного оцінювання (перевірки) суддів за участю Громадської ради доброчесності; подальше вдосконалення законодавчої бази для розслідування кримінальних проваджень, зокрема щодо топ-корупції, включно з переглядом існуючих строків досудового розслідування та вилучення з КПК України положень щодо автоматичного закриття справ; запровадження прозорого відбору прокурорів керівної ланки; вжиття дієвих заходів щодо усунення корупційних ризиків у Верховному Суді; збільшення кількості суддів та адміністративного персоналу ВАКС; поліпшення результатів розгляду справ про топ-корупцію, включаючи арешт і конфіскацію

злочинних активів, зосереджуючись на високопосадовцях і серйозних справах щодо системної корупції в більшості галузей та установ; посилення можливостей НАБУ щодо проведення судових експертиз і незалежного прослуховування телефонних розмов; невідкладне впровадження електронної системи управління справами для антикорупційних органів та ВАКС; імплементація зміненого законодавства щодо захисту прав осіб, які належать до нацменшин; повна імплементація Стамбульської конвенції; прийняття стратегії з деінституціоналізації догляду за особами з інвалідністю та людьми похилого віку; забезпечення безпеки та незалежності журналістів, швидке розслідування всіх випадків їх залякування та переслідування; достатнє фінансування суспільного мовника; підтримка й поступове відновлення прозорого, плюралістичного та незалежного медіаландшафту, забезпечуючи, щоб обмеження з міркувань безпеки відповідали суспільним правам та інтересам, зокрема доступу до інформації та свободі медіа [5].

Водночас зі звітом Єврокомісії, що ґрунтується переважно на урядових звітах України, низкою громадських організацій за підтримки ЄС підготовлено альтернативний – Тіньовий звіт, що суттєво доповнює офіційний. У цьому документі, що охоплює стан справ з червня 2023 по липень 2024 р., зазначено на таких, зокрема, проблемах:

- низький рівень зацікавленості кандидатів у судді в роботі у прикордонних із РФ регіонах, а також тих, де ведуться активні бойові дії; не врегульовано роботу судів у цих регіонах, що негативно впливає на реалізацію права людини на доступ до правосуддя; відсутні чітко встановлені критерії для зміни підсудності судів, наближених до лінії зіткнення; відсутність обліку суддів, що залишилися на окупованих територіях;

- непоодинокі факти наявності російського громадянства у чиновників і суддів, підтверджене документами українських спецслужб, тим більше що під час війни відсутні дипломатичні відносини між Україною та РФ;

- надмірне навантаження суддів у більшості судів внаслідок кадрового дефіциту;

- ускладнений доступ до правосуддя в м. Києві в адміністративних справах після ліквідації Окружного адмінсуду м. Києва (ОАСКУ);

- конкурс до КСУ виявив фахову кризу серед правників, застарілі підходи до організації роботи КСУ роками призводять до внутрішньої його політизації, а тривале непризначення нових суддів ставить під загрозу кворум;

- нефункціонуючий Єдиний державний реєстр виконавчих документів;

- невиконання судових рішень національних судів призводить до необхідності громадян звертатися за захистом своїх прав до ЄСПЛ;

- надмірна концентрація повноважень у Генпрокурора у випадках, коли їх могли б реалізовувати самі прокурори шляхом прокурорського самоврядування; низькі вимоги до професійного рівня Генпрокурора, політичний порядок його призначення та звільнення, що негативно впливає на незалежність цієї посадової особи та всієї системи прокуратури;

- застарілий функціонал Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), що обмежує сторону обвинувачення в можливості впровадження цифрових рішень, доступу до аналітичних даних та оперативного моніторингу кримінальних проваджень;

- учасники кримінального провадження зловживають процесуальними правами задля перешкоджання судовому розгляду в розумні строки;

- надто низькі законодавчі вимоги до осіб – кандидатів в адвокати, що особливо контрастує з вимогами до суддів та прокурорів;

- положення Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» не відповідають Паризьким принципам у частині висування та призначення Уповноваженого, забезпечення його незалежності, зокрема фінансової; внаслідок змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» створено колізію, яка дозволяє звільнити з посади Уповноваженого в період дії правового режиму воєнного стану, що прямо заборонено вже вищезазначеним Законом, чим створюються ризики для незалежності Омбудсмана та виникнення політичного тиску на цю інституцію;

- відсутній механізм притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення дискримінації;

- неефективне документування і розслідування тортур та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання;

- неналежне медичне забезпечення й недостатнє укомплектування персоналом та обладнанням медичних частин у закладах пенітенціарної системи; спільне утримання в цих закладах різних категорій засуджених, зокрема тих, хто вперше вчинив злочин, і тих, хто вже раніше відбував покарання; відсутність змістовної стратегії функціонування пенітенціарної системи в умовах ризиків, зумовлених військовою агресією; загроза життю і здоров'ю осіб у місцях несвободи на прифронтових територіях; недостатня кількість укриттів від ракетних і бомбових атак у цих установах;

- погіршення ефективності розслідування правопорушень, учинених щодо журналістів та інших працівників медіа; відсутність чіткого переліку підстав для відмови в акредитації журналістам та іншим працівникам медіа в районах ведення бойових дій;

- санкційне законодавство і далі застосовується для блокування сайтів без належного правового підґрунтя та прозорості;

- процедура заборони політичних партій недостатньо врегульована законодавством та неповністю відповідає демократичним стандартам, що може призводити до неправомірного обмеження права на свободу асоціацій;

- законодавство щодо відповідальності за колабораційну діяльність не враховує вимоги і стандарти міжнародного гуманітарного права в межах режиму окупації та необхідності взаємодії для виживання на окупованій території, а також не відповідає принципу правової визначеності;

- потенційний шкідливий доступ іноземних країн, недружніх до

України, до персональних даних затриманих осіб, зокрема даних з камер відеоспостереження, що функціонують у системі Custody Records [6].

Представники Єврокомісії високо оцінили рівень підготовки Тіньового звіту, зазначивши, що його напрацювання будуть обов'язково використані. Як вважаємо, визначальною рисою саме цього звіту є окреслення судово-правових проблем у контексті війни, від якої потерпає судова система. З початку війни станом на вересень 2024 р. зруйновано та пошкоджено 142 приміщення 120-и судових установ, 54 судді та 389 працівників апаратів судів доєдналися до ЗСУ, 4 судді та 14 працівників апаратів судів загинули [1], зокрема суддя Верховного Суду, знаний науковець та в минулому професор Дніпровського ДУВС Л. Лобойко, коли надавав гуманітарну допомогу мешканцям прикордоння Харківщини.

Якщо не брати до уваги тягар війни в Україні, то наведена ситуація, за оцінкою Єврокомісії, характерна для більшості країн, навіть членів ЄС, де судова система залишається вразливою та піддається політичному тиску, корупція все ще є причиною для занепокоєння, а захоплення держави (state capture*) зберігається. Як зазначають деякі екс-очільники Єврокомісії, десятиліття слабкого управління та поширеної корупції швидко не зникнуть, особливо коли надходять колосальні обсяги допомоги. Приміром, з початку російської агресії 2022 р. ЄС та окремі його країни мобілізували майже € 122 млрд на підтримку України [5], що також є суттєвим внеском у забезпечення соціальних прав громадян України, а отже, стійкості державних інституцій. З часом Україні доведеться продемонструвати результативність своїх реформ, могутнім активом у чому є пильність громадянського суспільства [8]. Тобто визначальними показниками виступають не матеріальні багатства, а такі засадничі цінності, як свобода, рівність, справедливість та прозорість і змінюваність виборної влади.

Отже, для України відсутні жодні варіанти, окрім як шлях до ЄС через реформи, інакше – перспектива опинитися у сфері імперської агресивної політики РФ, що вдалася до останніх заходів поглинання – військових, не полишаючи при цьому спроб агентурного демонтажу незалежної судової системи, яку завдяки європейським зусиллям ледве поставлено на демократичні засади. Зі свого боку, Україна, маючи бойовий досвід своїх Збройних Сил, де-факто стала складовою і навіть рушієм нинішньої безпекової системи ЄС з його потенціалом озброєння і технологій. У зв'язку з цим тематикою подальших публікацій має бути наступний розділ 24

* Традиційний підхід до розуміння корупції як «зловживання державною посадою для отримання особистої вигоди» тривалий час зосереджувався на транзакційних способах, якими корупціонери обходять існуючі правила шляхом незаконних дій, як от підкуп державних службовців. Поняття «захоплення держави», навпаки, стосується неправомірного впливу членів або груп економічної та політичної еліти на формування правил: зміна і спотворення законів, політики, норм та інститутів держави на власну користь за рахунок суспільства [7].

«Юстиція, свобода та безпека» переговорного кластеру «Основи», адже саме у сфері безпеки, за оцінками фахівців, ризики будуть не менш серйозними, як, наприклад, вимога ЄС щодо відмежування правничої від правоохоронної освіти у вишах зі специфічними умовами навчання тощо.

Список використаних джерел:

1. Асланян К. Перемовини про вступ до ЄС: правосуддя та права людини (16.09.2024). URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/peremovini-pro-vstup-do-jes-pravosuddja-ta-prava-ljudini.html>.
2. Access to European Union law. Accession criteria (Copenhagen criteria). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-FR-DE/TXT/?from=FR&uri=LEGISSUM%3Aaccession_criteria_copenhagen.
3. Revised enlargement methodology: Questions and Answers (05.02.2020). URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/qanda_20_182.
4. Commission adopts 2024 Enlargement Package (30.10.2024). URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/commission-adopts-2024-enlargement-package_en.
5. Commission staff working document. Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of Regions 2024 Communication on EU enlargement policy. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52024SC0699>.
6. Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році (2024). *Асоціація правників України*. URL: https://uba.ua/documents/1PR/PR%20%26%20Communications%202023/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82_09_09_2024_fin.pdf.
7. Kaufmann D. State Capture Matters: Challenging corruption and a new dataset (June 27, 2024). URL: <https://r4d.org/blog/state-capture-matters-challenging-corruption-new-dataset>.
8. Mirel P. The European Union enlarged from 27 to 36 members? Towards an «Agenda 2030» (9 April 2024). URL: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/744-the-european-union-enlarged-from-27-to-36-members-towards-an-agenda-2030>.

Ігор СЕРДЮК,

доцент кафедри теорії та історії
держави та права, конституційного
права та прав людини
Дніпровського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

**ЗМІСТ ОБ'ЄКТИВОВАНОЇ В ЗАКОНІ ІДЕЇ ВЕРХОВЕНСТВА
ПРАВА ЯК ПРИНЦИПУ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
В КОНТЕКСТІ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ**

При підготовці тез цієї доповіді автор визначив за мету розкрити зміст ідеї верховенства права як принципу правотворчої діяльності, закріпленого в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня