

НОВИЙ ЕТАП ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ



МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



НОВИЙ ЕТАП ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Монографія

Київ
2024

УДК 34-048.76(477)(02)

Н76

Рецензенти:

В. Я. Конопельський, д-р юрид. наук, проф., завідувач кафедри кримінального права і кримінології Одеського держ. ун-ту внутрішніх справ

І. А. Дришлюк, канд. юрид. наук, доц., доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Одеського нац. ун-ту імені І. І. Мечникова, проф. МКА

О. І. Домбровський, канд. іст. наук, доц., професор кафедри права та правоохоронної діяльності Одеського ін-ту ПрАТ “ВНЗ “МАУП”

Редакційна колегія:

О. М. Капля, д-р юрид. наук, ст. наук. співробітник, професор кафедри права та правоохоронної діяльності Одеського ін-ту ПрАТ “ВНЗ “МАУП”

О. Ф. Каракасіди, канд. наук з держ. упр., д-р філос. в галузі права, доц., проф. МКА, директор, професор кафедри права та правоохоронної діяльності Одеського ін-ту ПрАТ “ВНЗ “МАУП”

В. М. Пьохов, канд. юрид. наук, доц., завідувач кафедри права та правоохоронної діяльності Одеського ін-ту ПрАТ “ВНЗ “МАУП”, проф. МКА

А. П. Перов, канд. юрид. наук, доцент кафедри права та правоохоронної діяльності Одеського ін-ту ПрАТ “ВНЗ “МАУП”

О. А. Золотарьова, доц. каф. права та правоохоронної діяльності Одеського ін-ту ПрАТ “ВНЗ “МАУП”, ад’юнкт-проф. МКА, упоряд. тексту

Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 6 від 15.05.24)

Новий етап правової реформи в Україні: кол. моно-
Н76 графія / за заг. ред. д-ра юрид. наук О. М. Каплі. Київ:
Міжрегіональна Академія управління персоналом.
Одеський ін-т ПрАТ “ВНЗ “МАУП”, 2024. 322 с.

ISBN 978-617-02-0402-8

Проаналізовано сучасні реформи окремих галузей права на шляху адаптації національного законодавства до європейських стандартів.

Для наукових та науково-педагогічних працівників і практиків у галузі права, аспірантів, магістрантів та студентів і всіх, хто цікавиться реформами українського законодавства.

УДК 34-048.76(477)(02)

© Р. О. Асєєв, С. М. Боган,
О. А. Золотарьова, О. М. Капля та ін., 2024
© Міжрегіональна Академія управління
персоналом, 2024

ISBN 978-617-02-0402-8

ЗМІСТ

Передмова	6
Розділ 1. Становлення та розвиток інституту пробації в Україні	12
Вступ	12
1.1. Про покарання та його мету	15
1.2. Уповноважений орган з питань пробації як суб'єкт виконання кримінальних покарань	26
1.3. Оцінка ризику вчинення повторного кримінального правопорушення та пробаційні програми як інструменти пробації	38
Висновок	51
Розділ 2. Система підготовки кадрів державного управління України в період правової реформи та її трансформації.....	60
Вступ	60
2.1. Етапи трансформації системи підготовки кадрів державного управління в Україні	61
2.2. Адміністративно-правові засади підготовки кадрів державного управління в Україні	84
Висновок	90
Розділ 3. Проблемні питання житлового законодавства України та шляхи подолання кризи в житловій сфері	95
Вступ	95
3.1. Дискусія про доцільність прийняття нового житлового кодексу України	98
3.2. Житлова політика держави і житлове законодавство	101
3.3. Деякі проблемні питання розвитку житлової галузі України	111

3.4. Пропозиції щодо вирішення проблемних питань	114
Висновок	116

Розділ 4. Проблеми реформування трудового законодавства України	119
Вступ	119
4.1. Сучасні проблеми науки трудового права у контексті реформування трудового законодавства України	121
4.2. Проєкти трудового кодексу України та причини їх тривалого неприйняття	130
4.3. Особливості відповідальності роботодавця за порушення прав працівників	154
4.4. Критерії розмежування матеріальної відповідальності працівника та майнової відповідальності в цивільному праві	164
4.5. Інститут призупинення трудових відносин в умовах воєнного стану в Україні	173
4.6. Зміни трудового законодавства на період воєнного стану	182
4.7. Вплив пандемії, викликаної коронавірусом COVID-19, та війни в Україні на процеси зовнішньої трудової міграції	201
4.8. Очікувані зміни трудового законодавства у зв'язку з визнанням України кандидатом у члени Європейського Союзу	208
Висновок	227

Розділ 5. Аналіз окремих аспектів трансформації міліції в Національну поліцію	229
Вступ	229
5.1. Компаративістський аналіз законодавства України про міліцію та поліцію	231
5.2. Основні відмінності поліції від міліції	252
Висновок	257

Розділ 6. Роль Служби судової охорони	
під час судової реформи в Україні	260
Вступ	260
6.1. Історія створення в Україні	
Служби судової охорони	261
6.2. Правовий статус і функції	
Служби судової охорони України	266
6.3. Компаративістський аналіз діяльності	
Служби судової охорони України	
й аналогічних служб зарубіжних країн,	
зокрема країн — членів ЄС	276
Висновок	278
Розділ 7. Концептуальні зміни миротворчої	
діяльності ООН та адміністративно-правової	
регламентації участі Збройних Сил України	
в міжнародних миротворчих місіях на новому етапі	
правової реформи в умовах збройної агресії	
росії проти України	282
Вступ	282
7.1. Адміністративно-правова регламентація	
участі Збройних Сил України	
в миротворчих місіях ООН	284
7.2. Концептуальні зміни миротворчої	
діяльності ООН в умовах збройної агресії	
росії проти України	295
Висновок	314
Післямова	320

ПЕРЕДМОВА

Актуальність дослідження нового етапу Правової реформи в Україні зростає. Ще до повномасштабного вторгнення РФ в Україну було проведено низку реформ та намічено нові кардинальні зміни законодавства. Після початку кривавої агресії та набуття Україною статусу країни-кандидата до вступу в Євросоюз проблема реформування країни та її законодавства стала з новою силою.

Автори монографії запропонували розділи з реформування різних галузей права і державних інститутів України, провели компаративістський аналіз національного законодавства із законодавством країн ЄС. Безумовно, охопити повністю всі аспекти реформування в одній монографії неможливо, тому автори зосередились на сфері власних досліджень.

Вважаємо за доцільне перед аналізом конкретних правових реформ, розкритих у цій колективній монографії, надати загальну характеристику стану реформ в Україні. На Урядовому порталі розміщено інформацію про комплекс запланованих реформ^{*}. Вказано такі напрями реформування країни:

- економічний розвиток;
- ефективне врядування;
- розвиток людського капіталу;
- верховенство права та боротьба з корупцією;
- безпека та оборона.

Зазначимо, що деякі якісні зміни відбуваються вже сьогодні. Впродовж останніх років наша країна впевнено рухається шляхом глибоких і структурних реформ. Зрозуміло, що сьогодні цьому процесу заважає війна. Повоєнний період поставить нові виклики. Проте трансформації, що відбулися і відбуваються, є фундаментом для якісних змін у середньостроковій перспективі, основою для підвищення добробуту та рівня життя громадян України. Системна та орієнтована на резуль-

^{*} Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi>

тат робота Уряду сфокусована на досягненні таких стратегічних цілей:

- забезпечення подальшого економічного розвитку країни шляхом створення сприятливих умов для розвитку бізнесу та залучення інвестицій, реформування енергетичного сектору, подальшої модернізації промисловості й розбудови інфраструктури;
- підвищення ефективності врядування та якості надання державних послуг завдяки залученню нових професійних кадрів та впровадженню сучасних управлінських практик у роботу державних органів;
- створення сприятливих умов для розвитку людського капіталу через покращення якості медичних послуг та забезпечення рівного доступу громадян до них, адаптація системи освіти до сучасних вимог, підтримка української культури та спорту;
- дієва підтримка інституцій, завданням яких є боротьба з корупцією та забезпечення верховенства права, формування основ для реального захисту приватної власності, забезпечення виняткової рівності перед правосуддям;
- гарантування безпеки кожного громадянина, ефективний захист суверенітету і територіальної цілісності держави шляхом реформування сфери безпеки та оборони.

Сильна та стабільна повоєнна економіка, рівні права та можливості для всіх без винятку, верховенство права, безпека держави, якісні медицина та освіта, соціальна захищеність – завдання Уряду. Все це і забезпечення інноваційної відбудови країни після завершення війни прийнятним для України миром потребує змін законодавства й адаптації його до законодавства Євросоюзу.

Безумовно, за 33 роки після відновлення незалежності України здійснено низку реформ. Серед більш ефективних зазначимо такі реформи: конституційну, судову, правоохоронних органів, антикорупційну, медичну, земельну. Триває реформа у сфері освіти. Проте конституційну реформу децен-

тралізації влади ще не доведено до кінця. Замість внесення змін до Конституції, за якими розпочалося б реформування влади, почалося реформування — до внесення таких змін. Судову реформу 2016 р. не завершено й дотепер. Вищий спеціалізований суд з питань інтелектуальної власності досі не створено. Реформа Національної поліції, на наш погляд, не доведена до логічного завершення. Антикорупційна реформа, незважаючи на створення нових інституцій — НАЗК, НАБУ, САП, АРМА, Вищий антикорупційний суд, хоч і триває, але досі не дала помітного результату, на чому наголошують західні партнери України. Лише нещодавно розпочалися гучні антикорупційні справи щодо високопосадовців. Разом з тим прийнято нову Антикорупційну стратегію на 2021–2025 рр.

Реформа законодавства також відбувається недостатньо системно. Найбільш соціально забарвлений Трудовий кодекс України досі не прийнято. Проте Рада на засіданні 12 січня 2023 р. ухвалила у першому читанні законопроект про скасування Господарського кодексу (ГК) України, прийнявши за основу проект Закону про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період (законопроект № 6013). Вважаємо рішення про скасування принципу дуалізму права в цьому питанні помилковим, оскільки на відміну від цивільного права, сфокусованого на забезпеченні суб'єктивного приватного майнового інтересу, в актах господарського права поєднуються приватно-правове і публічно-правове регулювання економічних відносин. Господарське право є окремою галуззю права, ГК фіксує специфіку господарських правовідносин, що відрізняються від цивільних, а переважна більшість розвинених країн не піддає сумніву доцільність існування двох кодифікацій, які регулюють подібні правовідносини. В умовах війни й очікуваної великої повоєнної відбудови, що передбачає розвиток підприємництва і залучення іноземних інвестицій, скасування ГК України у період правової невизначеності взагалі є небезпечним і ризикованим. Потрібне системне пересмислення редакції ГК України, а також його модернізація і

вдосконалення. Після прийняти ГК України у новій редакції доречно назвати його “Економічний кодекс”. При цьому в ньому слід прописати загальні норми правового регулювання, які не будуть дублюватись у спеціальному законодавстві, прибрати дублювання з ЦК України, мінімізувати бланкетні норми, привести норми Кодексу відповідно до ринкових потреб підприємництва, подолавши прогалини законодавства, зокрема у сфері ІТ, віртуальних активів, криптовалют, штучного інтелекту. Необхідно встановити в Кодексі загальні принципи господарських правовідносин, врегулювати корпоративні правовідносини, уточнити застосування штрафних санкцій за порушення господарських зобов’язань. Це поставить крапку між спорами цивілістів з господарниками щодо необхідності існування двох кодексів.

Подальше реформування українського законодавства відбувається з об’єктивних причин, однією з яких на сьогодні є необхідність адаптації національного законодавства до законодавства Євросоюзу.

Країни — члени Європейського Союзу 23 червня 2022 р. проголосували за надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС. І це тільки перший крок на цьому шляху. До вступу в ЄС Україні необхідно провести низку реформ та адаптувати українське законодавство до європейських критеріїв. Європейським Союзом було надано низку вимог, які необхідно виконати на шляху європейської інтеграції, а саме:

- посилення боротьби з корупцією;
- проведення реформи Конституційного Суду України;
- продовження судової реформи в Україні;
- антиолігархічний закон;
- здійснення боротьби з відмиванням коштів;
- закон “Про медіа” (приведення медіа законодавства відповідно до європейського);
- зміна законодавства про національні меншини*.

* Повний перелік вимог ЄС щодо реформ. *Європейська правда. Українська правда*, 18.06.2022. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/18/7141516/>

Виконання зазначених Європейським Союзом кроків передбачає внесення відповідних змін у законодавство України та налагодження механізмів виконання даного законодавства. Більшість необхідних нормативно-правових актів для реалізації зазначених питань вже прийнято парламентом. Тому ми лише робимо акцент на цих вимогах. Отже, на шляху до набуття членства в Європейському Союзі Україна ще має здійснити багато роботи, щоб удосконалити своє законодавство, гармонізувати його з європейськими актами *acquis communautaire* (*acquis*), що означає “надбання спільноти” (фр.) — правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в межах Європейського Співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Така система створювалась та розвивалась протягом майже 50 років та містить понад 14 тисяч різних видів правових актів і майже 9 тисяч рішень Суду ЄС. Це сукупність спільних прав і зобов’язань, обов’язкових до виконання в усіх країнах — членах ЄС. Доробок постійно змінюється і узагальнюється. Він охоплює:

- зміст, принципи та політичні цілі угод;
- закони, ухвалені на виконання угод, та рішення Суду ЄС;
- декларації та резолюції Союзу;
- заходи в галузі спільної зовнішньої та безпекової політики;
- заходи у сфері правосуддя та внутрішніх справ;
- міжнародні угоди, укладені Спільнотою, а також державами-членами між собою у сфері діяльності Союзу*.

Таким чином, Україна працює над реалізацією зазначених реформ, ЄС проводить скрінінг українського законодавства і планує у 2024 р. почати переговори про майбутній вступ України до Євросоюзу.

* Глосарій термінів Європейського Союзу. URL: http://europa.dovidka.com.ua/d.html#_Acquis_communautaire_Community