

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КАРПАТСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТЕФАНИКА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КАРПАТСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТЕФАНИКА**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису
УДК 343.2/.7(477)

ШЕВЧЕНКО ВІКТОР ЛЕОНІДОВИЧ

ДИСЕРТАЦІЯ

СУБ'ЄКТИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

Спеціальність 081 «Право»

Галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ В. Л. Шевченко

Науковий керівник: Козич Ігор Васильович, доктор юридичних наук,
професор

Івано-Франківськ - 2026

АНОТАЦІЯ

Шевченко В. Л. Суб'єкти кримінально-правової політики. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (галузь знань 08 «Право»). - Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, м. Івано-Франківськ, 2026.

Дисертація є одним із перших у вітчизняній науці кримінального права комплексних монографічних досліджень суб'єктів кримінально-правової політики (далі - КПП), у якому їх розглянуто не як перелік державних органів, а як цілісну, впорядковану, відкриту й динамічну систему - від теоретико-методологічних засад їх поняття, ознак і класифікації до взаємодії, латентного виміру та оптимізації суб'єктного складу. Дослідження виконано з урахуванням рекодифікації кримінального законодавства України, інституційних трансформацій системи кримінальної юстиції та поглиблення європейської інтеграції.

У першому розділі досліджено теоретико-методологічні засади проблеми суб'єктів КПП. За результатами аналізу стану наукової розробки проблему визначено як відсутність цілісної теорії суб'єктів КПП: понятійний апарат не сформований, співіснують різні критерії розмежування суб'єкта й учасника, дискусійним лишається статус суб'єктів реалізації, а місце недержавних, наднаціональних і латентних акторів опрацьоване недостатньо. Розмежовано категорії «суб'єкт», «актор», «агент» та «учасник»: «суб'єкт» і «актор» визнано взаємозамінними позначеннями того самого феномена на різних рівнях абстракції, тоді як принциповим є відмежування суб'єкта, який владно або доктринально визначає зміст політики, від учасника, долученого до її реалізації без владного формування змісту. Обґрунтовано, що суб'єкт КПП характеризується сукупністю трьох істотних ознак - владно-компетенційної (спроможність впливати на зміст політики завдяки контролю над відповідними ресурсами), функціональної (роль у творенні або реалізації політики, рухома й залежна від фактичної участі, а не лише від формального

статусу) та інституційної (визнання суб'єктами не лише осіб, а й колективних утворень за умови їх когерентності й автономії), - доповнених спрямованістю на формування чи реалізацію політики та власною інтересо-ціннісною позицією носія. На цій підставі вибудовано двоярусну модель суб'єктного складу (владне державне ядро й периферія невіддільних акторів впливу), сформульовано авторську дефініцію суб'єкта КПП через сукупність родових ознак, що долає обмеженість перелікового підходу, і запропоновано багатовимірну класифікацію суб'єктів за чотирма неконкурентними критеріями - за характером участі, юридичною природою (з проміжною гібридною категорією), територіальним рівнем і обсягом повноважень, - а систему суб'єктів схарактеризовано як відкрите, динамічне й здатне до самокорекції утворення.

Другий розділ присвячено суб'єктам формування КПП. Установлено, що стрижень національного рівня формування утворюють законодавчий і виконавчий суб'єкти: Верховна Рада України здійснює криміналізацію й пеналізацію в монопольному порядку, діючи переважно через законодавчі ініціативи народних депутатів, що зумовлює водночас високу динаміку й системні дисфункції формування; Президент України впливає на формування правом законодавчої ініціативи, підписанням законів і вето, а його найвагоміший внесок пов'язаний зі створенням особливого доктринально-нормопроектного суб'єкта. Запропоновано розглядати формування не як однорідну функцію, а як поєднання трьох функціональних ролей - нормопроектної (вироблення змісту політики), легітимаційної (надання йому юридичної форми закону) та рамкової (задання зовнішніх меж і орієнтирів): це функції, а не типи суб'єктів, тож один орган може поєднувати кілька ролей, але жодна не поглинає інших, а розходження нормопроектної та легітимаційної ролей постає усталеною, хоч і доктринально не визнаною, моделлю вітчизняного формування. Виконавча гілка влади становить багаторівневу підсистему, у якій Рада національної безпеки і оборони України забезпечує стратегічно-безпековий вимір, Кабінет Міністрів України діє на

нормопроектному та програмному рівнях, а Міністерство юстиції та Міністерство внутрішніх справ виступають галузевими розробниками й ініціаторами змін; спільною ознакою виконавчих суб'єктів є подвійна, формувально-реалізаційна природа участі. Доведено, що наукова доктрина та інститути громадянського суспільства є суб'єктами впливу, а не ухвалення владних рішень, а їхня суб'єктність є реальною, проте умовною: доктрина набуває впливу за умови науковості й визнання юридичною громадськістю, а інститути громадянського суспільства діють через інституціоналізовані канали - наукову експертизу, консультативно-дорадчі органи, публічні консультації, громадський контроль і моніторинг, публічну адвокацію та засоби масової інформації. Зовнішній рівень формування утворюють наднаціональні та міжнародні суб'єкти, які впливають не владним приписом, а через стандарти, рекомендації, моніторинг і принцип умовності.

У третьому розділі досліджено суб'єктів реалізації КПП і доведено, що вони є не пасивними виконавцями сформованої політики, а її співтворцями, здатними чинити зворотний вплив на її зміст. Центральне місце посідає суд: ухвалюючи державно-владні рішення, він доводить політику до конкретної особи; Верховний Суд через забезпечення єдності судової практики здійснює її коригування й замикає зворотний зв'язок із формуванням; Конституційний Суд України через конституційний контроль і «конституціоналізацію» кримінального закону спрямовує допустимий зміст політики; а Вищий антикорупційний суд ілюструє здатність окремого судового суб'єкта реально змінювати її напрями. Органи прокуратури впливають на реалізацію щонайменше чотирма шляхами - процесуальним керівництвом досудовим розслідуванням, підтриманням публічного обвинувачення, коригуванням кваліфікації й оскарженням судових рішень та виробленням узгоджених правозастосовних підходів. Органи правопорядку та досудового розслідування - Національна поліція, Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України у відповідній частині та Бюро економічної безпеки України - за браку

легального визначення й вичерпного переліку перебувають у стані динамічної трансформації й виконують подвійну роль, впливаючи через аналітичну й нормотворчу функції також і на формування. Адвокатуру, наділену публічно-правовими функціями, схарактеризовано як єдиний недержавний суб'єкт реалізації, вплив якого здійснюється через захист прав особи, співформування судової практики в змагальному процесі та стримування надмірної репресивності межами прав людини, а органи й установи виконання покарань та органи пробації переоцінено з допоміжних учасників на повноцінних суб'єктів реалізації з переходом від суто каральної до людиноцентричної моделі.

Четвертий розділ присвячено взаємодії та оптимізації системи суб'єктів КПП. Обґрунтовано, що горизонтальна (координаційна) взаємодія є не побічним ефектом, а конститутивною властивістю системи, центральним проявом якої є зворотний вплив правозастосовної практики на нормотворчість, що подекуди сягає часткового перебирання суб'єктами реалізації нормотворчої ролі. Вертикальний вимір розкрито в парадигмі багаторівневого врядування, що охоплює національний, наднаціональний (Європейський Союз) та міжнародний (Міжнародний кримінальний суд, договірні органи) рівні, а його механізмами є імплементація, гармонізація й комплементарність юрисдикцій, у межах яких *acquis EC*, зобов'язання перед Радою Європи, практика Європейського суду з прав людини і стандарти міжнародного кримінального права входять у національне формування політики; ця вертикаль позначена незнятою напругою між пріоритетом наднаціонального права та збереженням національного суверенітету, що вимагає субсидіарності й принципу *ultima ratio*. Систему доповнено латентним (неформальним) виміром: поряд із формально уповноваженими органами на зміст політики впливають групи інтересів і лобісти, засоби масової інформації та носії кримінально-правового популізму, інститути громадянського суспільства, культурно-ментальні детермінанти й механізми «м'якої влади», а організована злочинність діє як деструктивний квазісуб'єкт, причому

співвідношення формальних і латентних акторів є не протиставленням, а взаємопроникненням. Систематизовано дисфункції системи у взаємопов'язану типологію - безсистемність нормотворення й брак стратегічного цілепокладання, політизація та персоніфікація правотворчості, дефекти якості новел і циклічність правотворчих помилок, розриви взаємодії «наука - законодавець», суперечливе функціонування каналів участі громадянського суспільства, вади формування й урядування судової системи, власне дисфункції реалізації та вертикальні й мілітаризаційні викривлення - і обґрунтовано симетричний принцип, за яким кожна діагностована вада вказує на напрям її подолання, на основі чого запропоновано модель оптимізації суб'єктного складу.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання у законопроектній роботі (насамперед у процесі рекодифікації кримінального законодавства та впорядкування суб'єктного складу КПП - зокрема через концептуальне й рамково-законодавче визначення кола суб'єктів, механізми самообмеження законодавця та деполітизацію «інституцій-запобіжників»), у правозастосовній діяльності органів кримінальної юстиції, а також у навчальному процесі під час викладання кримінального права та відповідних спеціальних дисциплін. За результатами дослідження сформульовано науково обґрунтовані пропозиції щодо оптимізації системи суб'єктів кримінально-правової політики, подолання її дисфункцій та запровадження інституційних запобіжників проти неправомірного латентного впливу.

Ключові слова: підсистеми політики в сфері боротьби зі злочинністю, кримінально-правова політика, суб'єкти кримінально-правової політики, суб'єкти формування та суб'єкти реалізації, інститути громадянського суспільства, органи кримінальної юстиції та органи правопорядку, законодавство ЄС, кримінально-правова політика ЄС, публічна/державна служба, запобігання корупції, реформування та оптимізація системи суб'єктів, законотворчість та закон про кримінальну відповідальність, застосування

закону про кримінальну відповідальність, міжнародні та європейські стандарти.

SUMMARY

Shevchenko V. L. Subjects of Criminal-Law Policy. - Qualifying scientific work on the rights of a manuscript.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 "Law" (field of knowledge 08 "Law"). - Vasyl Stefanyk Carpathian National University, Ivano-Frankivsk, 2026.

The dissertation is one of the first comprehensive monographic studies in domestic scholarship of the subjects of criminal-law policy, in which they are considered not as a list of state bodies but as an integral, ordered, open and dynamic system - from the theoretical-methodological foundations of their concept, features and classification to their interaction, latent dimension and the optimization of the composition of subjects. The study is carried out with regard to the recodification of the criminal legislation of Ukraine, the institutional transformations of the criminal-justice system and the deepening of European integration.

The first chapter examines the theoretical-methodological foundations of the problem of the subjects of criminal-law policy. Based on the analysis of the state of scholarly development, the problem is defined as the absence of a holistic theory of the subjects of criminal-law policy: the conceptual apparatus has not been formed, different criteria for delimiting a subject from a participant coexist, the status of the subjects of implementation remains debatable, and the place of non-state, supranational and latent actors is insufficiently elaborated. The categories "subject", "actor", "agent" and "participant" are delimited: "subject" and "actor" are recognized as interchangeable designations of the same phenomenon at different levels of abstraction, whereas the essential distinction is that between a subject, who authoritatively or doctrinally determines the content of policy, and a participant, who is involved in its implementation without authoritatively shaping that content. It is

substantiated that a subject of criminal-law policy is characterized by a set of three essential features - the power-competence feature (the capacity to influence the content of policy through control over the relevant resources), the functional feature (the role in the making or implementation of policy, which is mobile and depends on actual participation rather than on formal status alone) and the institutional feature (the recognition as subjects not only of individuals but also of collective entities, provided they are coherent and autonomous) - supplemented by the orientation towards the formation or implementation of policy and by the bearer's own value-and-interest position. On this basis a two-tier model of the composition of subjects is built (an authoritative state core and a periphery of non-powerful actors of influence), the author's definition of a subject through a set of generic features is formulated, and a multidimensional classification of subjects according to four non-competing criteria - by the nature of participation, legal nature (with an intermediate hybrid category), territorial level and scope of powers - is proposed, while the system of subjects is characterized as an open, dynamic and self-correcting formation.

The second chapter is devoted to the subjects of the formation of criminal-law policy. It is established that the core of the national level of formation is constituted by the legislative and executive subjects: the Verkhovna Rada of Ukraine carries out criminalization and penalization in a monopoly manner, acting predominantly through the legislative initiatives of people's deputies, which entails both high dynamics and systemic dysfunctions of formation; the President of Ukraine influences formation through the right of legislative initiative, the signing of laws and the veto, while his most significant contribution is connected with the creation of a special doctrinal-drafting subject. It is proposed to regard formation not as a homogeneous function but as a combination of three functional roles - the drafting role (the production of the content of policy), the legitimising role (the conferral of the legal form of a statute upon that content) and the framing role (the setting of external limits and benchmarks): these are functions rather than types of subjects, so that one body may combine several roles while none absorbs the others, and the divergence of the drafting and legitimising roles emerges as an established, though

doctrinally unrecognized, model of domestic policy formation. The executive branch constitutes a multilevel subsystem, in which the National Security and Defence Council of Ukraine ensures the strategic-security dimension, the Cabinet of Ministers of Ukraine acts at the drafting and programme levels, and the Ministry of Justice and the Ministry of Internal Affairs act as sectoral drafters and initiators of amendments; the common feature of the executive subjects is the dual, formation-implementation nature of their participation. It is proved that legal doctrine and civil-society institutions are subjects of influence rather than of adopting authoritative decisions, and their subjectivity is real yet conditional: doctrine acquires influence on condition of scientific quality and recognition by the legal community, while civil-society institutions act through institutionalized channels - scholarly expertise, consultative-advisory bodies, public consultations, public control and monitoring, public advocacy and the mass media. The external level of formation is constituted by supranational and international subjects, which exert influence not through an authoritative prescription but through standards, recommendations, monitoring and the principle of conditionality.

The third chapter examines the subjects of the implementation of criminal-law policy and proves that they are not passive executors of the formed policy but its co-creators, capable of exerting a feedback influence on its content. The central place is occupied by the court: by adopting authoritative decisions it brings the policy to a particular person; the Supreme Court, through ensuring the unity of judicial practice, adjusts the policy and closes the feedback loop with formation; the Constitutional Court of Ukraine, through constitutional review and the "constitutionalization" of the criminal law, directs the permissible content of policy; and the High Anti-Corruption Court illustrates the capacity of a single judicial subject to genuinely change its directions. The prosecution bodies influence implementation through at least four channels - procedural guidance of the pre-trial investigation, the maintenance of public prosecution, the adjustment of qualification and the appeal of judicial decisions, and the elaboration of coordinated law-application approaches. The law-and-order and pre-trial investigation bodies - the

National Police, the State Bureau of Investigation, the National Anti-Corruption Bureau, the Security Service of Ukraine in the relevant part and the Bureau of Economic Security of Ukraine - in the absence of a legal definition and an exhaustive list remain in a state of dynamic transformation and perform a dual role, influencing formation as well through their analytical and rule-making functions. The bar, endowed with public-law functions, is characterized as the sole non-state subject of implementation, whose influence is exercised through the protection of the rights of the person, the co-shaping of judicial practice in adversarial proceedings and the restraint of excessive repressiveness within the limits of human rights; the penitentiary institutions and probation bodies are re-evaluated from auxiliary participants into full-fledged subjects of implementation, with a transition from a purely punitive to a human-centred model.

The fourth chapter is devoted to the interaction and optimization of the system of subjects of criminal-law policy. It is substantiated that horizontal (coordinative) interaction is not a side effect but a constitutive property of the system, whose central manifestation is the feedback influence of law-application practice on rule-making, which at times reaches the partial assumption by the subjects of implementation of a rule-making role. The vertical dimension is disclosed within the paradigm of multilevel governance, encompassing the national, supranational (the European Union) and international (the International Criminal Court, treaty bodies) levels, its mechanisms being implementation, harmonization and the complementarity of jurisdictions, within which the EU *acquis*, the obligations towards the Council of Europe, the case-law of the European Court of Human Rights and the standards of international criminal law enter national policy formation; this vertical axis is marked by an unresolved tension between the primacy of supranational law and the preservation of national sovereignty, which requires subsidiarity and the principle of *ultima ratio*. The system is supplemented by its latent (informal) dimension: alongside the formally authorized bodies, the content of policy is influenced by interest groups and lobbyists, the mass media and bearers of criminal-law populism, civil-society institutions, cultural-mental determinants and mechanisms of "soft

power", while organized crime acts as a destructive quasi-subject, the relationship between formal and latent actors being not an opposition but an interpenetration. The dysfunctions of the system are systematized into an interconnected typology - the unsystematic character of rule-making and the lack of strategic goal-setting, the politicization and personalization of law-making, defects in the quality of individual amendments and the recurrence of law-making errors, ruptures in the "scholarship-legislator" interaction, the contradictory functioning of the channels of civil-society participation, the defects of the formation and governance of the judicial system, the dysfunctions of implementation proper, and vertical and militarization distortions - and a symmetrical principle is substantiated according to which each diagnosed defect points to the direction of its overcoming, on the basis of which a model for optimizing the composition of subjects is proposed.

The practical significance of the obtained results lies in the possibility of their use in legislative-drafting work (primarily in the process of recodifying the criminal legislation and ordering the composition of the subjects of criminal-law policy - in particular through the conceptual and framework-legislative definition of the range of subjects, the mechanisms of the legislator's self-restraint and the depoliticization of the "safeguard institutions"), in the law-application activity of criminal-justice bodies, and in the educational process in teaching criminal law and the relevant special disciplines. On the basis of the study, scientifically grounded proposals are formulated for optimizing the system of subjects of criminal-law policy, overcoming its dysfunctions and establishing institutional safeguards against unlawful latent influence.

Keywords: crime control policy subsystems, criminal law policy, subjects of criminal law policy, subjects of formation and subjects of implementation, civil society institutions, criminal justice bodies and law enforcement agencies, EU legislation, EU criminal law policy, public/state service, corruption prevention, reform and optimization of the system of subjects, lawmaking and the law on criminal liability, application of the law on criminal liability, international and European standards.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті в наукових фахових виданнях України категорії Б:

1. Шевченко В.Л. Поняття та система суб'єктів кримінально-правової політики. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. Випуск 61, 2023. С.1.80-1.89.

DOI: <https://doi.org/10.15330/apiclu.61.1.80-1.89>

URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/apiclu/article/view/10849/10468>

2. Козич І.В., Шевченко В.Л. Суб'єкти формування кримінально-правової політики. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. Випуск 63, 2023. С.1.133-1.142.

DOI: <https://doi.org/10.15330/apiclu.63.1.133-1.142>

URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/apiclu/article/view/10850/10469>

3. Шевченко В.Л. Роль інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації кримінально-правової політики. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. Випуск 67, 2025. С.1.122-1.130

DOI: <https://doi.org/10.15330/apiclu.67.1.122-1.130>

URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/apiclu/article/view/10851/10470>

Праці, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Шевченко В.Л. Суб'єкти кримінально-правової політики: взаємодія та вплив на формування законодавства. *Вдосконалення правового регулювання: погляд молодих науковців [Текст] : Матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів освіти та молодих вчених (9 травня 2025 року)*. Івано-Франківськ, 2025.с. 319-321.

URL:

<https://law.cnu.edu.ua/wp-content/uploads/sites/100/2025/12/youth2025.pdf>

5. Шевченко В.Л. Суд як суб'єкт реалізації кримінально-правової політики. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.)*. Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 186-188.

URL:

https://lib-repo.pnu.edu.ua/bitstream/123456789/25905/1/шевченко_суд.pdf

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	16
ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	26
1.1. Стан наукової розробки проблеми суб'єктів кримінально-правової політики.....	26
1.2. Поняття, ознаки та правова природа суб'єкта кримінально-правової політики.....	36
1.3. Система та класифікація суб'єктів кримінально-правової політики....	45
Висновки до розділу 1	56
РОЗДІЛ 2	
СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ	60
2.1. Верховна Рада України, Президент України та утворювані ними інституції як суб'єкти формування кримінально-правової політики	60
2.2. Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади у формуванні кримінально-правової політики.....	77
2.3. Наукова доктрина та інститути громадянського суспільства як суб'єкти впливу на формування кримінально-правової політики.....	84
2.4. Наднаціональні та міжнародні суб'єкти впливу на формування кримінально-правової політики України.....	100
Висновки до розділу 2	110
РОЗДІЛ 3	
ОРГАНИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	113
3.1. Суд, Верховний Суд та Конституційний Суд України у реалізації кримінально-правової політики.....	113
3.2. Органи прокуратури у реалізації кримінально-правової політики.....	124
3.3. Органи правопорядку та досудового розслідування як суб'єкти реалізації кримінально-правової політики	130
3.4. Адвокатура у механізмі реалізації кримінально-правової політики ..	140
3.5. Органи та установи виконання покарань і пробації як суб'єкти реалізації кримінально-правової політики	145
Висновки до розділу 3	151

РОЗДІЛ 4

ВЗАЄМОДІЇ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	155
4.1. Горизонтальні та вертикальні взаємодії суб'єктів кримінально-правової політики.....	155
4.2. Латентні (неформальні) актори в системі суб'єктів кримінально-правової політики.....	166
4.3. Дисфункції системи суб'єктів кримінально-правової політики як підґрунтя її розвитку та оптимізації.....	174
Висновки до розділу 4	189
ВИСНОВКИ.....	192
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	197
ДОДАТКИ.....	225

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- БЕБ** - Бюро економічної безпеки України
- БПД** - безоплатна правова допомога
- ВАКС** - Вищий антикорупційний суд
- ВК** - Венеційська комісія (Європейська комісія «За демократію через право»)
- ВККС** - Вища кваліфікаційна комісія суддів України
- ВРП** - Вища рада правосуддя
- ВРУ** - Верховна Рада України
- ВС** - Верховний Суд
- ВССУ** - Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ
- ВСУ** - Верховний Суд України
- ДБР** - Державне бюро розслідувань
- ДЄС** - Договір про Європейський Союз
- ДКВС** - Державна кримінально-виконавча служба України
- ДСР** - Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України
- ДФЄС** - Договір про функціонування Європейського Союзу
- ЕКОСОР** - Економічна і соціальна рада Організації Об'єднаних Націй
- ЄКПЛ** - Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
- ЄРДР** - Єдиний реєстр досудових розслідувань
- ЄС** - Європейський Союз
- ЄСПЛ** - Європейський суд з прав людини
- ЗО** - злочинна організація
- ІГС** - інститути громадянського суспільства
- КВК** - Кримінально-виконавчий кодекс України
- КК** - Кримінальний кодекс України
- КМУ** - Кабінет Міністрів України
- КПК** - Кримінальний процесуальний кодекс України
- КПП** - кримінально-правова політика

КСУ - Конституційний Суд України

МВС - Міністерство внутрішніх справ України

МГП - міжнародне гуманітарне право

Мін'юст - Міністерство юстиції України

МКС - Міжнародний кримінальний суд

МКЧХ - Міжнародний комітет Червоного Хреста

НААУ - Національна асоціація адвокатів України

НАБУ - Національне антикорупційне бюро України

НАЗК - Національне агентство з питань запобігання корупції

НАН - Національна академія наук України

НАПрН - Національна академія правових наук України

НАТО - Організація Північноатлантичного договору

НКР - Науково-консультативна рада (при Верховному Суді)

НПМ - національний превентивний механізм

НПУ - Національна поліція України

ОБСЄ - Організація з безпеки і співробітництва в Європі

ОГ - організована група

ОГП - Офіс Генерального прокурора

ООН - Організація Об'єднаних Націй

ОРД - оперативно-розшукова діяльність

ПАРЄ - Парламентська асамблея Ради Європи

РЄ - Рада Європи

РНБО - Рада національної безпеки і оборони України

САП - Спеціалізована антикорупційна прокуратура

СБУ - Служба безпеки України

СІЗО - слідчий ізолятор

УВП - установа виконання покарань

ЦОВВ - центральні органи виконавчої влади

ЕРРО - Європейська прокуратура

FATF - Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів

GRECO - Група держав проти корупції

MONEYVAL - Комітет експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії
відмиванню коштів і фінансуванню тероризму

UNODC - Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і
злочинності

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Кримінально-правова політика (далі - КПП) є системним складником загальнодержавної політики у сфері боротьби зі злочинністю, що визначає стратегію й тактику протидії злочинності засобами кримінального права - зміст криміналізації та декриміналізації, пеналізації й депеналізації, а також напрями застосування кримінального закону. Залишаючись однією з найбільш популярних категорій кримінально-правової науки, КПП водночас є однією з найбільш дискусійних, а її суб'єктний зріз донедавна перебував на периферії дослідницької уваги. Тимчасом саме від того, хто, у який спосіб і в межах якої компетенції формує та реалізує цю політику, безпосередньо залежить обґрунтованість рішень про криміналізацію й пеналізацію, узгодженість кримінального закону із засадами правової держави та правильне і однакове його застосування.

Актуальність теми зумовлена сукупністю чинників. По-перше, понятійний апарат щодо суб'єктів КПП достатньо не сформований: у доктрині бракує усталеного розуміння суб'єкта політики, його істотних ознак і правової природи, а переліковий підхід, за якого суб'єктів ототожнюють із заздалегідь визначеним колом державних органів, вичерпав свій пізнавальний потенціал. По-друге, дискусійним залишається статус суб'єктів реалізації політики, недостатньо опрацьованим - місце недержавних, наднаціональних і латентних акторів, а цілісної теорії системи суб'єктів КПП досі не запропоновано. По-третє, потреба в такій теорії набуває особливої гостроти в умовах підготовки проєкту нового Кримінального кодексу України, коли від якості суб'єктного складу політики безпосередньо залежить обґрунтованість майбутніх рішень про криміналізацію й пеналізацію. По-четверте, поглиблення європейської інтеграції та інституційні трансформації системи кримінальної юстиції розширюють коло суб'єктів впливу на політику за рахунок наднаціональних і міжнародних акторів, що потребує переосмислення меж і структури суб'єктного складу.

Загальнотеоретичні засади КПП як підсистеми політики в сфері боротьби зі злочинністю розроблялися у працях таких вітчизняних учених, як П. Л. Фріс, В. І. Борисов, І. В. Козич, А.А.Митрофанов, Ю. В. Кернякевич-Танасійчук, Ю.І.Микитин, В.Б.Харченко, О.В.Острогляд, О.С.Тубелець, М.О.Красій та інших. Водночас комплексного монографічного дослідження суб'єктів КПП, у якому їх було б розглянуто як цілісну, впорядковану, відкриту й динамічну систему у вітчизняній науці кримінального права досі бракує. Наведене й зумовило вибір теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тему дисертації затверджено Вченою радою Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (протокол № 10 від 06 грудня 2022 року). Дисертацію виконано в межах науково-дослідної теми «Політика у сфері боротьби зі злочинністю в умовах євроінтеграції» (державний реєстраційний номер 0125U000669) на кафедрі політики у сфері боротьби зі злочинністю та кримінального права Навчально-наукового юридичного інституту Карпатського національного університету імені Василя Стефаника.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є формування цілісної теоретичної концепції суб'єктів кримінально-правової політики як системи та обґрунтування на її основі напрямів оптимізації суб'єктного складу у взаємозв'язку з рекодифікацією кримінального законодавства й правом Європейського Союзу.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

- 1) з'ясувати стан наукової розробки проблеми суб'єктів кримінально-правової політики, визначити наукову проблему дослідження та окреслити його методологічні засади;
- 2) сформулювати поняття суб'єкта кримінально-правової політики, розкрити його істотні ознаки й правову природу та відмежувати від суміжних категорій;
- 3) побудувати систему суб'єктів кримінально-правової політики та запропонувати їх багатовимірну класифікацію;

4) охарактеризувати владних суб'єктів формування кримінально-правової політики законодавчого та виконавчого рівнів і розмежувати ролі розробника й суб'єкта законодавчої ініціативи;

5) визначити місце невіддільних та зовнішніх суб'єктів впливу на формування кримінально-правової політики - наукової доктрини й інститутів громадянського суспільства, а також наднаціональних і міжнародних суб'єктів - і механізми їхнього впливу;

6) розкрити роль суб'єктів реалізації кримінально-правової політики - суду й органів конституційної юрисдикції, органів прокуратури, органів правопорядку та досудового розслідування, адвокатури, органів і установ виконання покарань та органів пробації - і встановити характер їхнього зворотного впливу на формування політики;

7) встановити характер горизонтальних і вертикальних взаємодій суб'єктів кримінально-правової політики та розкрити їх у парадигмі багаторівневого врядування;

8) виявити латентних (неформальних) акторів у системі суб'єктів кримінально-правової політики та механізми їхнього впливу;

9) діагностувати дисфункції системи суб'єктів кримінально-правової політики й обґрунтувати напрями її розвитку та оптимізації.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі формування та реалізації кримінально-правової політики України.

Предметом дослідження є суб'єкти кримінально-правової політики.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить система загальнонаукових і спеціальнонаукових методів пізнання, застосованих відповідно до предмета й завдань дослідження. Більшість методів застосовано наскрізно. Із загальнонаукових методів основоположним є діалектичний, застосований для розкриття суперечливої природи кримінально-правової політики та її суб'єктного зрізу, а також взаємозв'язку формування, реалізації й розвитку системи суб'єктів (всі розділи). Системно-структурний і функціональний методи є провідними для побудови системи

суб'єктів, виокремлення її елементів і зв'язків та встановлення ролі кожного суб'єкта (підрозділ 1.3, розділи 2-4). Інституційний метод дав змогу визнати суб'єктами й колективні утворення та пояснити інституціоналізацію латентного впливу (підрозділи 1.2-1.3, 4.2). Логіко-семантичний метод разом з аналізом і синтезом, індукцією й дедукцією, абстрагуванням і узагальненням забезпечив розмежування суміжних понять і вироблення дефініції та класифікації суб'єкта (підрозділи 1.2-1.3), а метод моделювання - побудову моделей суб'єктного складу й оптимізованої системи (підрозділи 1.2-1.3, 4.3).

Зі спеціальнонаукових методів наскрізним є формально-юридичний (догматичний), застосований для аналізу компетенції, повноважень і правового статусу суб'єктів (розділи 2-3). Порівняльно-правовий метод використано переважно на наднаціонально-інституційному та теоретичному матеріалі - при аналізі наднаціональних і міжнародних суб'єктів, стандартів Європейського Союзу й Ради Європи, практики Європейського суду з прав людини та багаторівневого врядування, а також при зверненні до зарубіжної теорії публічної політики (підрозділи 2.4, 4.1). Комплексне поєднання зазначених методів забезпечило цілісність дослідження й вірогідність його результатів.

Застереження щодо використання допоміжних цифрових інструментів. Під час підготовки дисертації як допоміжний засіб використано інструмент штучного інтелекту (Claude, розробник - компанія Anthropic) для редагування граматики та стилю, а також опрацювання джерел іноземними мовами. Зазначений інструмент не використовувався для генерування наукових результатів чи висновків.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній науці кримінального права комплексним монографічним дослідженням, у якому суб'єктів КПП розглянуто як цілісну, впорядковану, відкриту й динамічну систему - від теоретико-методологічних засад їх поняття, ознак і класифікації до взаємодії, латентного виміру та оптимізації суб'єктного складу в умовах рекодифікації кримінального

законодавства й поглиблення європейської інтеграції. До положень, що мають наукову новизну, зокрема, належать такі:

уперше:

- запропоновано цілісну доктринальну концепцію суб'єкта КПП, побудовану на сукупності родових ознак, а не на переліку органів: обґрунтовано трьохознакову модель суб'єкта (владно-компетенційна, функціональна та інституційна ознаки, доповнені цілеспрямованістю й інтересо-ціннісною природою носія політики) і на її підставі сформульовано авторську дефініцію суб'єкта КПП;

- запропоновано багатовимірну класифікацію суб'єктів КПП за чотирма неконкурентними критеріями - за характером участі (суб'єкти формування та реалізації), за юридичною природою (владні й невідні з проміжною гібридною категорією), за територіальним рівнем (національні, наднаціональні та міжнародні) і за обсягом повноважень (суб'єкти безпосереднього ухвалення рішень та суб'єкти впливу), - на основі якої суб'єктний склад КПП описано як відкриту, динамічну й здатну до самокорекції систему, межі якої не збігаються з переліком державних органів;

- до системи суб'єктів КПП уведено її латентний (неформальний) вимір і запропоновано поняття квазісуб'єкта: обґрунтовано, що поряд із формально уповноваженими органами на зміст політики впливають групи інтересів і лобісти, засоби масової інформації та носії кримінально-правового популізму, і доведено, що співвідношення формальних і латентних акторів є не протиставленням, а взаємопроникненням;

- запропоновано типологію дисфункцій системи суб'єктів КПП (безсистемність нормотворення й брак стратегічного цілепокладання, політизація та персоніфікація правотворчості, циклічність правотворчих помилок, розриви взаємодії «наука - законодавець», дисфункції реалізації, вертикальні викривлення і викривлення воєнного стану) та обґрунтовано симетричний принцип, за яким кожна діагностована вада вказує на напрям її

подолання, що перетворює діагностику дисфункцій на інструмент саморозвитку системи;

удосконалено:

- критерії розмежування суб'єкта КПП із суміжними категоріями - суб'єктами кримінально-процесуальної, кримінально-виконавчої та кримінологічної політики, щодо яких КПП посідає домінантне становище;

- характеристику суб'єктів формування КПП: замість переліку типів суб'єктів запропоновано розрізняти три функціональні ролі - нормопроєктну, легітимаційну та рамкову - з обґрунтуванням того, що один орган може поєднувати кілька ролей, але жодна з них не поглинає інших, а їх розподіл не збігається з переліком органів;

- розуміння правової природи суб'єктів реалізації КПП: аргументовано, що органи кримінальної юстиції є не пасивними виконавцями сформованої політики, а її співтворцями, здатними чинити зворотний вплив на її зміст;

дістали подальшого розвитку:

- положення про мережевий і багаторівневий характер системи суб'єктів КПП: обґрунтовано, що горизонтальна (координаційна) взаємодія є не побічним ефектом діяльності суб'єктів, а конститутивною властивістю їхньої системи, а вертикальний вимір доцільно розкривати в парадигмі багаторівневого врядування (національний, наднаціональний та міжнародний рівні) з дотриманням субсидіарності й принципу *ultima ratio*;

- концептуальні підходи до оптимізації суб'єктного складу КПП - модель, що ґрунтується на самообмеженні законодавця (обмеження частоти змін, типізація санкцій, заборона «прихованого» кримінального законодавства, фахова експертна фільтрація законопроектів), доказовості (evidence-based) політики, рамково-законодавчому впорядкуванні суб'єктного складу, деполітизації «інституцій-запобіжників» і вбудованому контролі, який робить оптимізацію постійним, а не разовим процесом.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання:

- у законопроектній (нормотворчій) діяльності - насамперед у процесі рекодифікації кримінального законодавства та впорядкування суб'єктного складу кримінально-правової політики;
- у правозастосовній діяльності органів кримінальної юстиції - для узгодженого розуміння їхньої ролі як співтворців політики;
- у науково-дослідній сфері - як підґрунтя для подальших досліджень системи суб'єктів кримінально-правової політики;
- в освітньому процесі - під час викладання кримінального права та відповідних спеціальних дисциплін, пов'язаних з політикою у сфері боротьби зі злочинністю.

За результатами дослідження сформульовано науково обґрунтовані пропозиції щодо оптимізації системи суб'єктів кримінально-правової політики та подолання її дисфункцій.

Апробація результатів дослідження. Основні положення, висновки та рекомендації дисертації оприлюднено на науково-практичних конференціях: щорічній Всеукраїнській науково-практичній конференції здобувачів освіти та молодих вчених «Вдосконалення правового регулювання: погляд молодих науковців» (м. Івано-Франківськ, 9 травня 2025 року) та II Міжнародній науково-практичній конференції «Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського» (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 року).

Публікації. Результати дисертації відображено у 5 наукових публікаціях, з яких 3 - статті у наукових фахових виданнях України з юридичних наук (категорія «Б») (одна - у співавторстві), 2 - тези доповідей на всеукраїнській та міжнародній науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, переліку умовних скорочень, вступу, чотирьох розділів, що об'єднують п'ятнадцять підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел і додатку. Загальний обсяг дисертації становить 226 сторінок, з них основного тексту - 181 сторінка. Список використаних джерел налічує 202 найменування на 28 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Стан наукової розробки проблеми суб'єктів кримінально-правової політики

Дослідження суб'єктного складу кримінально-правової політики (далі - КПП) неможливе без попередньої оцінки того, наскільки ця проблема опрацьована в науці. Попри те, що КПП належить до найбільш досліджуваних категорій кримінально-правової науки, вона водночас лишається однією з найменш пізнаних: накопичені за століття знання не усунули широкого поля дискусійних і не до кінця визначених аспектів її розуміння [1, с. 169]. Ще виразніше ця незавершеність виявляється саме на суб'єктному зрізі: понятійний апарат, що стосується суб'єктів КПП, навряд чи можна визнати сформованим, а це породжує різне тлумачення тих самих понять та їх підміну [2, с. 151]. Тим часом КПП не може бути ні сформована, ні реалізована без її суб'єктів, оскільки саме їхня діяльність визначає її зміст, а від ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить стан протидії злочинності [2, с. 151]. Відтак аналіз стану наукової розробки проблеми суб'єктів КПП є не формальним оглядом, а необхідною передумовою постановки наукової проблеми дослідження.

Кримінально-політична проблематика має тривалу історію. Її концептуальне осмислення пов'язують передусім із М. П. Чубинським, з-під пера якого вийшли перші ґрунтовні дослідження кримінальної політики як складового елемента науки кримінального права [3, с. 64]; ще раніше, на початку XIX ст., про кримінальну політику як усталене поняття писав А. Фейєрбах [4, с. 16]. Установлення поняття і змісту КПП, як наголошують В. І. Борисов і П. Л. Фріс, доцільно здійснювати за допомогою загальної діалектичної методології, яка дає змогу визначити місце КПП у політиці держави та в політиці у сфері боротьби зі злочинністю [4, с. 16].

Фундаментальний внесок у розроблення теоретичних, історичних та методологічних засад вітчизняної КПП належить П. Л. Фрісу, докторська дисертація якого стала однією з перших спеціальних праць у цій царині [5].

Становлення теорії КПП у незалежній Україні відбувалося поступово. Тривалий час, попри значну кількість публікацій, фактично були відсутні комплексні монографічні дослідження КПП; чи не єдиною теоретичною спробою залишалася відома дискусія І. М. Даньшина та А. Ф. Зелінського на сторінках фахової періодици (1992 р.), а згодом - «круглий стіл» щодо засад формування та реалізації кримінальної політики (1997 р.) [4, с. 16-17]. Лише з 2005 р. розроблення проблеми піднялося на монографічний рівень - насамперед завдяки працям А. А. Митрофанова та П. Л. Фріса, а в подальшому (2007-2012 рр.) з'явилися монографічні дослідження й низка кандидатських дисертацій з окремих питань КПП [4, с. 17]. Показово, що спеціально загальним проблемам КПП тривалий час були присвячені лише дві дисертації - кандидатська А. А. Митрофанова й докторська П. Л. Фріса [1, с. 190]. Проте навіть за такого поступу позитивно оцінити стан вирішення проблеми в цілому не випадало: за понад два десятиліття незалежності не було вироблено ані національної доктрини та концепції боротьби зі злочинністю, ані кримінально-правової доктрини з відповідною концепцією, ані цілісної стратегії кримінально-правового впливу [4, с. 17].

Наслідком браку цілісної концепції стала виражена нестабільність кримінального закону. За наведеними в науці підрахунками, до прикладу, з вересня 2001 р. по травень 2013 р. до Кримінального кодексу України (далі - КК) було внесено 432 зміни й доповнення, а майже половину його первісних статей уже було змінено [4, с. 17-18]. Ця «законодавча турбулентність» є не лише статистичним фактом, а й показником дефекту в діяльності суб'єктів формування КПП, які діяли за відсутності стратегічних орієнтирів. Симптоматично, що О. Б. Загурський, підсумовуючи стан розробки, констатував відсутність єдиного концептуального підходу до розуміння КПП і прямо пов'язав це з тим, що в державі відсутня Концепція правової політики,

а отже, і чітка концепція КПП; корінь різнобою в підходах він убачав у багатоманітності визначень меж та обсягу КПП [6, с. 128]. Симптомом тієї самої безсистемності є й розрив між наукою та законодавцем: наукові висновки щодо підстав криміналізації не завжди знаходять підтримку, а показові «вагання» законодавця - декриміналізація й повторна криміналізація тих самих діянь, а також масові декриміналізації господарських злочинів - засвідчують брак узгодженої взаємодії суб'єктів формування з науковим забезпеченням [1, с. 188-190]. Це спостереження зберігає актуальність і сьогодні - в умовах підготовки проекту нового Кримінального кодексу України.

Коло вчених, які торкалися проблематики КПП, є доволі широким. До нього, окрім вже згаданих досліджень П.Л.Фріса та А.А.Митрофанова належать роботи таких вчених, як П. П. Андрушко, Д.О.Балобанова, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. К. Грищук, О. М. Костенко, В. О. Навроцький, М. І. Панов, Ю.А.Пономаренко, В. В. Сташис, В. Я. Тацій, В. О. Туляков, М. І. Хавронюк, В.Б.Харченко, В. І. Шаkun та інші науковці, а також велика кількість представників школи проф. Фріса П.Л., зокрема І. В. Козич, Ю.В.Кернякевич-Танасійчук, Ю.І.Микитин, О.В.Острогляд, О.С.Тубелець, М.О.Красій. Водночас переважна більшість цих праць присвячена або загальному вченню про КПП, або окремим напрямам її здійснення, тоді як суб'єктний склад залишається на периферії дослідницької уваги. Саме тому доцільно окремо простежити, як у літературі розв'язується власне суб'єктна проблематика - питання про те, хто є суб'єктом КПП, за яким критерієм його відмежовують від учасника і як вибудовується система суб'єктів.

Вирішення суб'єктного питання значною мірою залежить від того, у якому значенні вживається сам термін «КПП». У науці усталилося розуміння, за яким цим терміном позначаються чотири споріднені, проте відмінні явища: діяльність держави з протидії злочинності засобами кримінального права; державна концепція (теоретична модель) такої діяльності; галузь науки, що вивчає цю діяльність; відповідна навчальна дисципліна [1, с. 194-195]. Для

суб'єктного аналізу базовим є перше, діяльнісне, значення: саме в межах КПП як діяльності постає питання про її носіїв. Показово, що навіть у цьому, найбільш розробленому, аспекті українська «кримінально-правова політологія» ще не вийшла за межі первинного накопичення знань і не запропонувала цілісної концепції здійснення КПП [1, с. 186-188]. На цю незрілість звертають увагу й сучасні дослідники: у виступах на Наукових читаннях пам'яті професора М. П. Чубинського (2026 р.) наголошено, що КПП залишається водночас найбільш досліджуваною і найменш пізнаною категорією, а суб'єктам її формування бракує міждисциплінарної опрацьованості [79, с. 122].

Ранній системний контур суб'єктного складу КПП окреслено в дисертації А. А. Митрофанова. Розглядаючи КПП як різновид правової політики й складову державної внутрішньої політики, автор обстоював тезу, що вона може і повинна здійснюватися лише державою в особі органів державної влади; до кола легітимних суб'єктів він відносив Президента України, Верховну Раду України (далі - ВРУ), депутатський корпус, Кабінет Міністрів України (далі - КМУ), Конституційний Суд України (далі - КСУ) і Верховний Суд України (далі - ВСУ), а також інші представницькі, виконавчі та судові органи [8, с. 38-39]. Принципово, що недержавні суб'єкти суспільних відносин, не наділені функціями держави, за А. А. Митрофановим, не здійснюють і не можуть здійснювати державної КПП, а лише сприяють державним органам, залишаючись поза межами поняття суб'єкта [8, с. 39-41]. Так уже на ранньому етапі було закладено державоцентричну модель і чітку межу між суб'єктом і тим, хто лише «сприяє», тобто учасником.

Не менш важливим є запропоноване А. А. Митрофановим розмежування форм здійснення КПП та прив'язаних до них суб'єктів: правотворчу форму здійснює законодавець (ВРУ), інтерпретаційну - КСУ як орган офіційного тлумачення, а правозастосовчу - суди, що безпосередньо застосовують кримінальний закон [8, с. 73]. Прикметно, що вже в цій ранній моделі автор зауважив здатність органів судової, прокурорської та слідчої

юрисдикції, здійснюючи правозастосування, істотно «корегувати» правову політику держави, а особливу роль у підтриманні її відповідності конституційному ладу відводив КСУ [8, с. 39]. Тим самим ще у 2005 р. було зафіксовано ідею зворотного впливу правозастосування на політику, до якої сучасна наука повертається вже на новому теоретичному рівні. Водночас А. А. Митрофанов свідомо не відніс доктринальну форму до форм здійснення саме державної КПП, оскільки наука, за його переконанням, є діяльністю вільною й незалежною від державних кон'юнктурних потреб: доктрина виробляє принципи й напрями, але не здійснює державної політики [8, с. 42-43]. Ця рання теза стала одним із джерел сучасної дискусії про (не)суб'єктність наукової доктрини.

Найбільш впливовий і водночас найбільш дискусійний перелік суб'єктів КПП запропонували В. І. Борисов і П. Л. Фріс. Виходячи з того, що головним суб'єктом формування КПП є державна влада, і застосувавши рівневу диференціацію політики (доктринальний, програмний, законодавчий, правозастосовний, правовиконавчий та науковий рівні), автори віднесли до суб'єктів КПП ВРУ, Президента України, КМУ, КСУ, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі - ВССУ) та ВСУ, підкресливши, що суб'єктами визнаються лише ті державні інституції, які формують КПП [4, с. 15, 21-22]. Учасниками ж КПП, за цим підходом, є суди загальної юрисдикції, правоохоронні органи (прокуратура, Міністерство внутрішніх справ України (далі - МВС), Служба безпеки України (далі - СБУ), органи Державної кримінально-виконавчої служби України (далі - ДКВС) та інші) і громадяни, які, на відміну від суб'єктів, не формують КПП, а лише діють у сфері кримінально-правової охорони та регулювання [4, с. 22]. Отже, критерієм розмежування «суб'єкт - учасник» тут виступає ознака «формує / не формує» політику. Цей перелік згодом було відтворено і в п'ятому томі фундаментального видання «Правова доктрина України», на що звертає увагу О. В. Острогляд [2, с. 154].

Дещо інакше суб'єктну матрицю вибудовує колективна праця «Сучасна кримінально-правова система в Україні». Її автори виходять із того, що право покарання Український народ як єдине джерело влади передав державі повністю й безповоротно, а тому держава стає обов'язковим суб'єктом усіх соціальних взаємодій із протидії злочинності [1, с. 181-182]. Залежно від того, які органи здійснюють КПП, виокремлюється два рівні - законотворчий, що його реалізує ВРУ, і правозастосовний, що його реалізують суди загальної юрисдикції [1, с. 185-186]. Водночас у праці обґрунтовано можливість участі у формуванні КПП безпосередньо Українського народу - через всеукраїнський референдум, на якому не заборонено ухвалювати кримінальні закони [1, с. 186]. Останнє положення прикметне тим, що частково «розмикає» суто державоцентричну модель, відкриваючи місце для народу (суспільства) як потенційного суб'єкта формування.

Принципово інший критерій розмежування суб'єкта й учасника запропонував О. В. Острогляд. Спираючись на словникове значення відповідних термінів, він визначив суб'єкта КПП як особу, групу осіб чи організацію, якій належить активна цілеспрямована роль у формуванні чи (та) реалізації КПП і для якої ця роль складає частину основної діяльності; учасником натомість є той, хто бере участь у КПП поряд з іншими основними обов'язками [2, с. 152]. Критерієм розмежування тут виступає вже не «формування» політики, а місце відповідної функції в діяльності органу. Проаналізувавши деякі наукові підходи, автор дійшов висновку, що найвдалішим критерієм побудови системи суб'єктів є врахування форм реалізації КПП, оскільки функціональна приналежність не є визначальною, а рівнева диференціація не дозволяє відмежувати суб'єкта від учасника [2, с. 152-154]. Відтак систему суб'єктів КПП в Україні він звів до двох груп - суб'єктів, що реалізують КПП у формі правотворчості (ВРУ, Президент України та інші), і суб'єктів, що реалізують її у формі правозастосування (правоохоронні та судові органи), наголосивши на динамічному характері цієї системи [2, с. 154].

У пізнішій праці О. В. Острогляд підтвердив і розвинув цю позицію. Оскільки обов'язок протидії злочинності покладено на державу в особі уповноважених органів, саме їх слід визнавати суб'єктами КПП, тоді як інші органи, окремі особи та складові громадянського суспільства є лише учасниками [9, с. 96-97]. Водночас автор застеріг проти «вбудовування» переліку конкретних органів у саму дефініцію КПП: такий перелік швидко застаріває через ліквідацію органів, зміну їхніх функцій і структури (насамперед судових), а тому визначення КПП має бути стабільним, а склад суб'єктів - розглядатися як рухома величина [9, с. 98]. Це застереження прямо відповідає сучасним інституційним трансформаціям - появі нових суб'єктів (зокрема Бюро економічної безпеки України, далі - БЕБ) і перерозподілу компетенції між органами.

Суб'єктна проблематика фрагментарно порушується й у спеціальних дослідженнях суміжного спрямування. Так, І. В. Козич, аналізуючи функції КПП, зараховує суб'єктів до кола базових категорій КПП - поряд з обсягом, структурою, принципами, метою, рівнями та джерелами політики - і наголошує на недостатності системного аналізу функцій, а отже, і їхніх носіїв [10]. М. О. Красій, досліджуючи взаємозв'язок кримінально-правової та кримінально-процесуальної підсистем, доходить висновку про первинність КПП щодо кримінально-процесуальної політики, що визначає й ієрархію їхніх суб'єктів, і наводить огляд рівневих моделей політики, зокрема шестирівневої моделі П. Л. Фріса [11]. Ці праці, не будучи спеціально присвяченими суб'єктам КПП, підтверджують загальний висновок: суб'єктний склад залишається однією з найменш розроблених складових теорії КПП.

Зіставлення наведених підходів дозволяє окреслити коло дискусійних та недосліджених аспектів проблеми. По-перше, у науці співіснують принципово різні критерії розмежування суб'єкта й учасника: наприклад, критерій «формує / не формує» політику (В. І. Борисов, П. Л. Фріс) і критерій місця функції в основній діяльності органу (О. В. Острогляд). Ці критерії дають неоднакові результати: за першим суди загальної юрисдикції та правоохоронні

органи є лише учасниками, тоді як за другим правозастосовні органи потрапляють до числа суб'єктів. По-друге, дискусійним залишається статус самих суб'єктів реалізації: чи є вони простими виконавцями сформованої політики, чи самостійними акторами, які цю політику співстворять. По-третє, недостатньо опрацьованим є місце недержавних, наднаціональних та латентних (неформальних) акторів, а також питання про побудову цілісної системи й класифікації суб'єктів. Нарешті, бракує узгодженого доктринального визначення суб'єкта КПП, його істотних ознак і правової природи.

Розв'язання цих питань потребує адекватного методологічного інструментарію. Оскільки категорія «суб'єкт КПП» є похідною від загальнішого поняття суб'єкта політики, продуктивним є звернення до доробку теорії аналізу політики. У вітчизняній науці відповідний понятійний апарат розробив В. В. Тертичка, який розглядає державну політику як координаційно-управлінську діяльність владних інституцій щодо об'єктів впливу і послідовно вимагає при аналізі виокремлювати суб'єкт та об'єкт впливу [12, с. 55, 98]. Запропонована ним системна модель, у якій політика описується через середовище, входи, посередницькі змінні (групи, партії, організації, мережі) і зворотний зв'язок, дає рамку для аналізу суб'єктів КПП у їхній взаємодії із середовищем [12, с. 96-97]. Термінологічно цей апарат ближчий до нашого дослідження, ніж іншомовні рамки, оскільки прямо оперує категоріями «суб'єкт», «об'єкт» та «учасник».

Іноземна теорія публічної політики пропонує розвинений інструментарій концептуалізації акторів. У сучасному політичному процесі беруть участь сотні акторів, тож теорія має спрощувати дійсність, задаючи явні припущення про них [13, с. 3-4]. При цьому можливі дві стратегії групування акторів - за інституційними категоріями (законодавці, агенції тощо) або за спільними системами переконань, як у рамці адвокаційних коаліцій, у якій вироблення політики відбувається в межах політичної підсистеми [13, с. 4, 189-192]. Особливо значущим є те, що ця рамка відносить

до кола акторів не лише офіційних осіб, а й дослідників та експертів, а також розрізняє «зрілі» і «підпорядковані» підсистеми, -. Ця сама рамка описує політичні підсистеми як такі, що перекриваються і вкладаються одна в одну (локальна - регіональна - національна), а міжнародні договори автоматично додають міжнародний рівень, який має обмежену здатність нав'язувати свою волю національним одиницям, - теоретична опора для аналізу вертикальної взаємодії суб'єктів [13, с. 193]. Ще один методологічний орієнтир пропонує Д. Гарланд, який обґрунтовує розгляд каральних інституцій не як нейтральних технічних механізмів, а як соціальних інститутів із власною раціональністю та відносною автономією; такий інституційно-акторний погляд дозволяє трактувати органи кримінальної юстиції як інститути-актори, а не безсуб'єктні виконавчі ланки [14, с. 282-283]. При цьому автор застерігає проти редукціонізму: пенальність не пояснюється жодним єдиним чинником і потребує плюралістичного, багатовимірного підходу, що накладає різні перспективи в об'ємну картину [14, с. 279-281].

Погляд на суб'єктів КПП як на широке, багаторівневе й мережеве коло акторів підкріплюють і новітні дослідження політичного процесу. П. Кейрні показує, що вироблення політики відбувається не в упорядкованому «циклі» з елітною групою на «верхівці», а в складному середовищі, у якому на різних рівнях врядування взаємодіє широке коло акторів, а межа між тими, хто «творить» політику, і тими, хто на неї «впливає», є розмитою: рішення ухвалює сукупність осіб із формальною відповідальністю та неформальним впливом [15, с. 2-3, 5]. Особливо продуктивним для теорії суб'єктів реалізації є доробок теорії впровадження політики. Х. Пюльцль та О. Трайб систематизують два протилежні підходи: «згори-вниз», за яким реалізація є ієрархічним виконанням централізовано визначених цілей (елітарна модель), і «знизу-вгору», за яким низові виконавці («вуличні бюрократи») мають дискрецію і фактично співстворять політику (партисипативна модель) [16, с. 91-93]. Ключовим є висновок про те, що формування й реалізація політики є взаємозалежними, а сама реалізація становить політичний, а не суто технічний

процес, у ході якого політику нерідко переформулюють [16, с. 94, 100-101]. Це прямо обґрунтовує потребу розглядати суб'єктів реалізації як самостійних акторів і досліджувати зворотний вплив реалізації на формування.

Критичне ставлення до аналітичного інструментарію задає праця М. Г. Моргана, мета якої - не механічне застосування методів аналізу політики, а вироблення розуміння їхніх прихованих припущень та обмежень з урахуванням інституційного, організаційного й політичного контекстів [17, с. xiii-xiv].

Проведений огляд досліджень дає підстави сформулювати наукову проблему дослідження. Вона полягає в тому, що за наявності значного масиву праць із загальних питань КПП у науці досі відсутня цілісна теорія суб'єктів КПП, яка охоплювала б їх поняття, істотні ознаки, правову природу, систему й класифікацію, а також механізми взаємодії у процесах формування та реалізації політики. Ця прогалина є особливо відчутною в сучасних умовах - підготовки проєкту нового Кримінального кодексу України, інституційних трансформацій системи кримінальної юстиції (зокрема створення БЕБ) і поглиблення євроінтеграційних процесів, що зумовлюють появу нових суб'єктів та посилення наднаціонального впливу на національну КПП.

З огляду на це, виходячи з уже наявних в науці висновків, в основу даного дослідження покладено декілька гіпотез. Перша: суб'єкт КПП є самостійною категорією, яку можна визначити через сукупність владно-компетенційних, функціональних та інституційних ознак і послідовно відмежувати від суміжних категорій «учасник», «актор» і «агент», а також від учасників кримінальних правовідносин. Друга: система суб'єктів КПП піддається несуперечливій класифікації - насамперед за характером участі (суб'єкти формування та суб'єкти реалізації), за юридичною природою (державні та недержавні) і за територіальним рівнем (національні, наднаціональні та міжнародні). Третя: суб'єкти реалізації КПП не є лише виконавцями сформованої політики, а через дискрецію та правозастосовну і судову практику здійснюють зворотний вплив на її формування, що зумовлює

потребу в дослідженні горизонтальної взаємодії суб'єктів. Четверта: система суб'єктів КПП має динамічний характер, а її розвиток визначається інституційними реформами та наднаціональними чинниками, що потребує окремого аналізу дисфункцій цієї системи як підґрунтя її оптимізації.

1.2. Поняття, ознаки та правова природа суб'єкта кримінально-правової політики

Визначення суб'єкта кримінально-правової політики є вихідним теоретичним завданням, від розв'язання якого залежить окреслення всього кола носіїв цієї політики та побудова їх системи. Складність цього завдання зумовлена щонайменше двома обставинами. По-перше, у вітчизняній кримінально-правовій доктрині поняття суб'єкта КПП досі не набуло усталеного визначення й здебільшого розкривається через переліки органів, а не через сукупність родових ознак, унаслідок чого ті самі поняття тлумачаться по-різному [2, с. 151]. По-друге, суміжна теорія публічної політики, до інструментарію якої неминуче звертається дослідник суб'єктного складу, оперує паралельним поняттям «актор», а почасти й термінами «агент» та «учасник», співвідношення яких потребує спеціального з'ясування.

Відправною точкою розмежування слугує усталений у працях П. Л. Фріса поділ на суб'єктів і учасників КПП. Суб'єктами вчений визнає органи, які владно визначають зміст політики, - ВРУ, Президента України, КСУ та ВСУ; учасниками - тих, хто долучений до реалізації політики, але її змісту владно не формує: суди загальної юрисдикції, правоохоронні органи (прокуратуру, МВС, СБУ та ін.), а також громадян [5]. Критерієм виокремлення суб'єктів у цій побудові є їхнє місце в рівневій структурі політики (законодавчий, науковий, правовиконавчий і правозастосувальний рівні), що й дає змогу «вивести» коло суб'єктів [5]. Спорідненою є наскрізна для дисертації І. В. Козича диференціація суб'єктів КПП на суб'єктів творення (формування) і суб'єктів реалізації: перші виробляють політику, другі втілюють її, а їхню взаємодію з учасниками забезпечує окрема інформаційно-комунікаційна функція [10, с. 376, 399]. Отже, обидва провідні вітчизняні

підходи будують поняття суб'єкта на владно-формувавальному критерії й послідовно відмежовують суб'єкта від учасника.

Теорія публічної політики пропонує ширшу термінологічну рамку. Як показує О. М. Чальцева, у західній традиції (Е. Гоффман, Е. Гідденс, П. Сабатьє) домінує поняття «актор», тоді як пострадянська наука тяжіє до терміна «суб'єкт»; попри розбіжність слововжитку, авторка обґрунтовано вважає ці категорії тотожними, розуміючи під актором дійову особу, здатну визначити й реалізувати власний порядок денний, а під суб'єктом - того, хто ухвалює рішення й діє відповідно до своїх інтересів і цінностей [18, с. 95]. Такий висновок є вагомим аргументом проти зайвого дроблення понятійного апарату: у контексті КПП «суб'єкт» і «актор» доцільно розглядати як синоніми, а не як позначення різних явищ. Водночас О. М. Чальцева звертає увагу на розширення самого кола суб'єктності: поряд із традиційними інститутами (держава та її органи, органи місцевого самоврядування, політичні партії, громадські об'єднання, бізнес-структури, окремі особи) постають гібридні актори та мережеві спільноти, які виникають довкола конкретного питання, поєднують інституціоналізованих і неінституціоналізованих учасників і діють переважно горизонтально [18, с. 99-100]. Це застереження є важливим для КПП: суб'єктний склад не можна жорстко зводити лише до формальних інститутів, оскільки в реальному політичному процесі відчутну роль відіграють і неформальні, мережеві актори.

Водночас теорія публічної політики уточнює зміст самої суб'єктності, зміщуючи акцент із формального статусу на реальну дію. Б. Денте наголошує, що актором є не кожен, кого закон уповноважує діяти, і не кожна зацікавлена сторона (stakeholder), а лише той, хто фактично діє; зацікавлені особи можуть вплинути на наслідки реакцією *post factum*, проте акторами не стають, доки не діють [19, с. 29-30]. Понад те, вчений застерігає проти «методологічного конституціоналізму» - помилкового зведення кола суб'єктів до тих, хто має діяти за законом: право лише приписує чи забороняє, залишаючи значну

нерегульовану зону, у якій формально відповідальний орган може відігравати роль «фіксатора/нотаріуса», тоді як реальне рішення ухвалюють інші [19, с. 30-31]. Ця засторога є принциповою для КПП: коло її суб'єктів не вичерпується формально уповноваженими органами.

Межу суто владного критерію окреслює й Ю. Ю. Коломієць. Розмежовуючи кримінально-правову ідеологію та КПП, дослідниця показує, що коло суб'єктів ідеології ширше за коло владних органів і охоплює невіддільних суб'єктів організації спільної діяльності (сім'ю, освіту, релігійні та громадські організації) і суб'єктів створення та поширення інформації (науковців, представників мистецтв, засоби масової інформації) [20, с. 126-129]. Звідси випливає коригувальний висновок: владно-компетенційна ознака, будучи центральною, звужує суб'єктний склад і потребує доповнення функціональною та інституційною ознаками. У цьому ж напрямі діє поняття дискурсивної коаліції М. Гаєра: суб'єктність у політиці конституюється не лише владним статусом, а й участю у спільноті акторів, об'єднаних поділюваним соціальним конструктом і набором «сюжетних ліній» [21, с. 43-48]. Це дає теоретичну підставу коректно розмістити невіддільних учасників і водночас відрізнити «суб'єкта» у вузькому (владному) значенні від «актора» як ширшої категорії.

Наведені міркування в цілому відповідають дискусії, що триває у вітчизняній науці. Зокрема, Д. О. Балобанова піддає критиці жорсткий поділ на «суб'єктів» і «учасників» як почасти застарілий, пропонуючи відносити до суб'єктів усіх, хто бере активну участь у виробленні та здійсненні політики [7, с. 174-177]. О. В. Острогляд, навпаки, обстоює методологічну потребу визначати коло суб'єктів залежно від розуміння КПП, її функцій, форм і рівнів, а також враховувати змінність цього кола в часі [22, с. 143-146]. Ці позиції, видається, не є взаємовиключними: широке («акторне») і вузьке («суб'єктне») трактування описують той самий феномен на різних рівнях абстракції, а завдання полягає не в тому, щоб обрати одне з них, а в тому, щоб чітко розмежувати ядро владних суб'єктів і периферію невіддільних акторів

(учасників), взаємодія яких і утворює реальний механізм КПП. Що ж до категорії «агент», то в теорії публічної політики вона вживається переважно у значенні виконавця чужої волі (у межах відносин «принципал - агент») і для потреб цього дослідження самотійного навантаження не несе, а тому далі окремо не виділяється.

Особливої уваги в цьому контексті потребує статус наукової доктрини. В. О. Навроцький обґрунтовано розмежовує наукову спільноту як носія ідей і окремого науковця як учасника чи експерта, наголошуючи, що наука не є суб'єктом формування КПП у власному (владному) значенні, а виступає лише «м'якою силою» доктрини [23, с. 53-60]. Це розмежування добре узгоджується з механізмом інституціоналізації дискурсу, описаним М. Гаєром: коли певний спосіб міркування закріплюється в організаційних практиках і усталених уявленнях, він набуває рис інституції, а актори, соціалізовані в межах такого дискурсу, використовують свої позиції, щоб схилити інших до відповідних рішень [21, с. 43-48]. Отже, доктрина впливає на політику не безпосередньо владно, а через закріплення в мисленні й практиці владних суб'єктів; це дає підстави кваліфікувати науку як актора впливу, але не як суб'єкта формування у вузькому значенні. Такий висновок є ще одним аргументом на користь диференціації «ядро владних суб'єктів - периферія невладних акторів впливу».

З'ясування ознак суб'єкта КПП доцільно розпочати з владно-компетенційної, яка розкриває, за рахунок чого суб'єкт спроможний впливати на зміст політики. Продуктивним тут є ресурсний підхід. А. Терк пропонує розуміти право не як нейтральний регулятор, а як надану законом силу - сукупність ресурсів, контроль над якими дає змогу визначати поведінку інших; він виокремлює п'ять видів такого контролю: військово-поліцейський, економічний, політичний (контроль над процесами ухвалення рішень), ідеологічний (контроль над визначеннями, знаннями й цінностями) та диверсійний (контроль над увагою й часом людей) [24, с. 276-291]. Стосовно КПП визначальними є політичний та ідеологічний виміри контролю, які прямо відповідають владно-компетенційній і доктринальній складовим суб'єктності.

Такий підхід деталізує Б. Денте, зводячи дієві ресурси суб'єкта до чотирьох типів - політичних (консенсус і підтримка), економічних, правових та когнітивних (знання) [19, с. 35-36]. Сумісний з ними й ресурсний підхід І. В. Козича, за яким після формування суспільного запиту відповідний суб'єкт добирає необхідні ресурси (правовий, фінансово-економічний, часовий тощо), діючи при цьому в межах, заданих, зокрема, Регламентом ВРУ [10, с. 247].

Функціональна ознака характеризує суб'єкта через його роль у процесі вироблення й здійснення політики. Базовим є вже згаданий поділ на функції творення та реалізації [10, с. 370]; наприклад підчас виступів на конференції «Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського» М. І. Хавронюк відмежовує «формування політики» від її реалізації, яку здійснюють інші суб'єкти - органи досудового розслідування, прокуратура, суди, органи виконання покарань [25, с. 61-65]. Теорія публічної політики збагачує це розрізнення. Дж. Кінгдон розмежовує «видимий» кластер учасників (президент і вищі призначенці, впливові парламентарі, партії, засоби масової інформації), який впливає передусім на порядок денний, і «прихований» кластер (науковці, експерти, кар'єрні службовці), що визначає зміст альтернатив [26, с. 68-70]. Б. Денте, своєю чергою, показує, що незалежно від статусної належності суб'єкт виконує в конкретному процесі одну з обмеженого числа ролей - ініціатора (промоутера), «директора», опонента, союзника, медіатора, «воротаря» чи фільтра, причому та сама особа в різних процесах може відігравати різні ролі [19, с. 54-56]. Промовистим є те, що поєднання ролей ініціатора й «директора» дає фігуру політичного підприємця (*policy entrepreneur*) - особи, готової інвестувати власні ресурси заради бажаної майбутньої політики, яка «зшиває» проблеми, рішення й політичні сили в момент відкриття «вікна можливостей» [26, с. 204-205]. Суттєво, що така суб'єктність визначається функцією та готовністю діяти, а не формальним статусом: політичний підприємець може виявитися серед обраних посадовців, кар'єрних службовців, лобістів, науковців чи журналістів. Отже,

функціональна ознака є рухомою: вона визначається не раз і назавжди наданим статусом, а фактичною участю суб'єкта в певному процесі. Водночас дія суб'єкта не зводиться лише до розрахункового вибору - Дж. Марч і Й. Олсен показали, що вона значною мірою є виконанням обов'язків і ролей, заданих інститутами та переданих через соціалізацію («логіка доречності»), а самі преференції й «правила гри» почасти залежні від інститутів [27]. Це доповнює функціональну ознаку: суб'єкт діє в межах інституційно заданих повноважень і рольових очікувань.

Інституційна ознака пояснює, чому суб'єктами КПП визнаються не лише окремі особи, а й колективні утворення - парламент, суди, спеціалізовані комісії. Дж. Марч і Й. Олсен обґрунтували відносну автономію політичних інститутів: бюрократична установа, парламентський комітет чи апеляційний суд є не просто ареною боротьби соціальних сил, а політичним актором «у власному праві», що має власні правила та інтереси [27, с. 734-749]. Визнання інституції суб'єктом, за цими авторами, вимагає поєднання двох властивостей - когерентності (щоб уважати її тим, хто ухвалює рішення) та автономії (щоб показати, що вона не є простим дзеркалом зовнішніх сил) [27]. Спорідненим є критерій колективного суб'єкта у Б. Денте: група є колективним актором лише тоді, коли механізми взаємодії між її членами достатньо стабільні й обов'язкові, щоб кожен діяв в інтересах цілого, а не власних (за Ф. Шарпфом - за наявності самоінтересу цілого, дотримання спільних правил і мінімальної спільної ідентичності); прості агрегати на кшталт електорату чи громадської думки акторами не є [19, с. 31-32]. У вітчизняному контексті про це говорить А. А. Оганнісян, розглядаючи юридичних осіб і міжнародні організації як колективних суб'єктів та порушуючи пов'язане з цим питання їх імунітетів [28, с. 182-185].

Розкриті ознаки дають підстави для висновку про правову природу суб'єкта КПП. Він є не безстороннім механізмом, а носієм власного інтересу та світоглядної позиції. П. Л. Фріс наголошує, що на криміналізацію й пеналізацію суттєво впливає суб'єктивний фактор законодавця - неповнота

усвідомлення дійсності, особисте ставлення, прагнення підвищити власний рейтинг, що здатне спричиняти волюнтаризм [5]. Цю ж думку з інших методологічних позицій підтверджує А. Терк: право неминуче промугується, тлумачиться й застосовується конкретними людьми з власними інституційними та кар'єрними інтересами, а тому ніколи не буває цілком нейтральним [24]. Б. Денте додає, що преференції суб'єкта ґрунтуються на сприйнятті інтересів (яке може бути й хибним) і почасти є ендогенними - сформованими самими інститутами через соціалізацію; поряд зі змістовними цілями (щодо самої проблеми) суб'єкт переслідує й процесні цілі (щодо власних позицій у структурі влади), чим нерідко й пояснюються провали реформ [19, с. 33-34]. У виступі на згаданій конференції П. Л. Фріс поглиблює це розуміння, характеризуючи суб'єкта як носія власної «шкали оцінки» благ, цінностей та інтересів, що й формує його політично значущий інтерес [29, с. 22-31].

Попри багатоманітність акторів, ядро суб'єктів КПП зберігає державно-владну природу: саме держава через створену нею систему органів влади розробляє й реалізує державну політику, невід'ємною частиною якої є КПП. Ця теза узгоджується з підходом І. В. Козича, для якого суб'єкти творення й реалізації КПП - це передусім державні інституції, наділені відповідними функціями [10, с. 370]. Політика при цьому не існує «безсуб'єктно» - вона втілюється через діяльність цілком реальних суб'єктів, а не абстрактних структур. Саме тому правову природу суб'єкта КПП доцільно визначати через поєднання трьох складових: державно-владного (для ядра) статусу, спрямованості на формування або реалізацію політики та власної інтересо¹-ціннісної позиції.

Окреслення суб'єкта КПП потребує його відмежування від суб'єктів суміжних політик - кримінально-процесуальної, кримінально-виконавчої та кримінологічної. Методологічним підґрунтям тут є теза П. Л. Фріса про

¹ Категорія «інтерес» у кримінально-правовій політиці детально опрацьована у багатьох працях П.Л.Фріса

домінантне становище КПП у політиці держави у сфері боротьби зі злочинністю: не політика пристосовується до права, а право розвивається в напрямі вироблених політичних установок, унаслідок чого кримінально-процесуальна, кримінально-виконавча та кримінологічна політики є похідними від КПП [5]. Звідси випливає, що суб'єкт формування КПП посідає визначальне становище, а суб'єкти суміжних політик діють у межах заданих ним орієнтирів.

Взаємозв'язок КПП і кримінально-процесуальної політики предметно досліджено М. О. Красій, яка розглядає їх як взаємопов'язані підсистеми єдиної політики у сфері боротьби зі злочинністю [11]. Співвідношення ж КПП і кримінологічної політики розкриває М. Г. Колодяжний: ці політики є суміжними, а кримінально-правовий механізм «вмикається» тоді, коли не спрацьовує механізм кримінологічний [30, с. 178-181]. Таке розмежування суб'єктів має практичне значення: той самий орган (приміром, прокуратура чи суд) може бути суб'єктом однієї політики і, водночас, учасником іншої залежно від характеру здійснюваної функції.

Не менш важливим є розмежування суб'єктів у межах самого процесу формування КПП, що особливо виразно виявляється в умовах підготовки проєкту нового КК. Ю. В. Баулін, спираючись на конституційну «карту» повноважень, показує, що первинним суб'єктом визначення засад кримінально-правової політики є парламент, тоді як розроблення системного акта на кшталт КК потребує особливого колективного суб'єкта-розробника, наділеного відповідною науковою й законотворчою кваліфікацією; при цьому суб'єкт законодавчої ініціативи (Президент, народні депутати, Кабінет Міністрів України) і суб'єкт-розробник - це різні за природою фігури, адже зміст політики фактично творить розробник, а суб'єкт ініціативи його легітимує [31, с. 43-48]. Спорідненою є теза В. Б. Харченка про потребу відрізняти стадію законодавчої ініціативи від стадії розроблення проєкту, які здійснюють різні суб'єкти [32, с. 94-98]. Ці спостереження засвідчують, що навіть у межах єдиної функції формування КПП існує внутрішня

диференціація суб'єктів, а отже, суб'єктний склад політики не можна описати простим переліком органів без урахування виконуваних ними ролей.

Особливого значення набуває розмежування суб'єкта й учасника на рівні реалізації КПП. О. С. Тубелець розглядає реалізацію КПП у двох аспектах - як процес проходження політичної ідеї від положення кримінально-правової доктрини до її втілення в окремому правозастосовному акті та як результат (досягнення мети політики); при цьому правозастосовний рівень є основним індикатором ефективності всієї державно-владної діяльності у сфері боротьби зі злочинністю [33, с. 125]. У цьому «ланцюзі» суб'єкти реалізації постають ланками, роль кожної з яких визначається її внеском у правильність кваліфікації та призначення покарання. Розмежування «суб'єкт - учасник» доцільно проводити за сукупністю критеріїв: формально-владний критерій відносить до суб'єктів тих, хто владно визначає, втілює або впливає на зміст політики; функціонально-діяльнісний критерій уточнює, що суб'єктом є той, хто реально діє, а не той, хто лише зацікавлений чи формально уповноважений [19, с. 29-31]; змістовий критерій застерігає від зведення суб'єктного складу винятково до владних органів [20, с. 126-129]. Слід окремо наголосити, що поняття суб'єкта КПП не можна змішувати із суб'єктом кримінального правопорушення: перше належить до сфери вироблення й реалізації політики, друге - до сфери притягнення до кримінальної відповідальності; так само учасник кримінальних правовідносин (зокрема особа, яка вчинила кримінальне правопорушення) не є суб'єктом КПП.

Викладене дає змогу сформулювати визначення. **Суб'єкт КПП** - це наділений відповідною компетенцією орган державної влади, інша інституція або особа, які в межах притаманних їм функцій та за допомогою доступних ресурсів беруть реальну участь у формуванні або реалізації змісту політики держави у сфері кримінально-правової охорони й регулювання, керуючись власною інтересо-ціннісною позицією. Ядро суб'єктного складу утворюють державно-владні суб'єкти (насамперед колективні, інституційні), периферію - невіддільні актори, що впливають на політику доктринально чи публічно; від

суб'єктів слід відрізняти учасників, які долучені до реалізації політики, проте владно не визначають її змісту.

Запропоноване визначення узгоджується з наявними доктринальними напрацюваннями. Водночас воно долає обмеженість суто перелікового підходу, оскільки спирається на сукупність родових ознак (владно-компетенційної, функціональної та інституційної), доповнених вказівкою на цілеспрямованість і ціннісно-інтересну природу суб'єкта. Запропоноване визначення є придатним і для аналізу сучасних процесів. У контексті підготовки проєкту нового КК та виконання євроінтеграційних зобов'язань України воно дає змогу коректно розподіляти ролі між суб'єктами формування (парламент, органи-розробники, суб'єкти законодавчої ініціативи), суб'єктами реалізації (суди, прокуратура, органи досудового розслідування, органи та установи виконання покарань) та невладними акторами впливу (наукова доктрина, інститути громадянського суспільства, наднаціональні й міжнародні інституції), не змішуючи їх із учасниками кримінальних правовідносин.

1.3. Система та класифікація суб'єктів кримінально-правової політики

Отож, суб'єкта кримінально-правової політики визначено через сукупність родових ознак - владно-компетенційну, функціональну та інституційну, доповнених цілеспрямованістю й інтересо-ціннісною природою носія політики. Проте окреслення поняття й ознак ще не дає цілісного уявлення про суб'єктний склад: коло носіїв КПП є численним і різномірним, а тому потребує впорядкування в систему та багатовимірної класифікації. Під системою суб'єктів КПП надалі розуміється не простий перелік органів та інституцій, а їх упорядкована сукупність, елементи якої пов'язані функціональними та субординаційно-координаційними зв'язками й спільно забезпечують формування і реалізацію політики держави у сфері кримінально-правового впливу. Класифікація ж є інструментом пізнання цієї системи: вона впорядковує розмаїття суб'єктів за істотними критеріями, виявляє їх спільні та відмінні риси й має водночас теоретичне (побудова несуперечливого

понятійного апарату) і практичне (розмежування компетенції, налагодження взаємодії, усунення дисфункцій) значення. З огляду на завдання дослідження систему суб'єктів КПП доцільно вибудовувати за декількома критеріями - за характером участі, за юридичною природою, за територіальним рівнем і за обсягом повноважень; наскрізним для всіх критеріїв є питання про системні зв'язки між елементами.

Значення класифікації суб'єктів для теорії й практики є багатоаспектним. У теоретичному плані вона виконує пізнавальну функцію (розкриває внутрішню будову суб'єктного складу), систематизувальну (упорядковує розмаїття носіїв політики в несуперечливу цілість) і термінологічно-впорядкувальну (дає змогу узгодити поняттєвий апарат та подолати суто переліковий підхід, усе ще поширений у доктрині). У практичному плані класифікація має прикладну функцію: вона слугує підставою для розмежування компетенції між суб'єктами, для розподілу відповідальності за окремі напрями політики й для налагодження їх взаємодії, а виявляючи прогалини та дублювання повноважень, виконує ще й прогностичну роль, указуючи на потенційні дисфункції системи й напрями її оптимізації. Ці функції реалізуються лише за умови, що поділ здійснюється за істотними, а не випадковими критеріями і що самі критерії застосовуються послідовно.

Побудова системи наштовхується на попереднє методологічне запитання: чи утворюють органи, залучені до кримінально-правового впливу, справжню систему, чи радше сукупність відносно автономних елементів. Порівняльно-правові дослідження застерігають від некритичного припущення системності. Д. Нелкен звертає увагу, що навіть у межах кримінальної юстиції наявність єдиної «системи» поліції, прокуратури й судів не є самоочевидною: в одних правопорядках ці елементи фрагментовані за рівнями врядування, в інших - інтегрованіші, проте не завжди узгоджені між собою [34, с. 3]. Дослідник також показує, що усталені класифікаційні схеми (поділ на змагальні та інквізиційні системи, на континентальну й англо-американську

правові традиції) корисні, але оманливі, якщо застосовувати їх поза соціальним контекстом, - самі по собі описи організації правозастосовних органів мало що пояснюють [34, с. 3]. Це застереження задає обережну методологічну настанову: критерії поділу мають відображати реальні функціональні відмінності суб'єктів, а не лише формальні ознаки.

Вітчизняна доктрина пропонує для цього придатний інструментарій. Наскрізно у працях П. Л. Фріса є рівнева модель КПП (законодавчий, науковий, правовиконавчий і правозастосувальний рівні), у межах якої «виводиться» коло суб'єктів залежно від того, на якому рівні розгортається їх діяльність [5]. У цій моделі законодавчий рівень охоплює розроблення й ухвалення кримінально-правових приписів, науковий - вироблення концепції протидії злочинності науково-дослідними установами й окремими вченими, правовиконавчий - дотримання норм переважною більшістю громадян, а правозастосувальний - застосування норм правоохоронними та судовими органами; кожному з рівнів відповідає власне коло суб'єктів [5]. І. В. Козич, розвиваючи цей підхід, застерігає проти ієрархізації рівнів за «якістю»: не можна вважати законодавчий рівень «вищим» чи «кращим» за доктринальний або правозастосовний, оскільки кожен із них є проявом реалізації окремих функцій КПП [10, с. 370]. М. О. Красій, узагальнюючи доктринальні класифікації, зводить суб'єктів КПП (спільно із суб'єктами кримінально-процесуальної політики) до трьох груп: тих, хто розробляє теоретичні та доктринальні положення (науковці й наукові установи); тих, хто формує політику (ВРУ, Президент України, КМУ, КСУ, ВС); і тих, хто реалізує її на практиці (суди, прокуратура, СБУ, МВС) [11, с. 188].

Перший і основний критерій - характер участі суб'єкта, за яким розрізняють суб'єктів формування та суб'єктів реалізації КПП. Доктринальною опорою цього поділу слугує вчення про два рівні (стадії) кримінально-правового регулювання. Як зазначає Ю. В. Баулін, кримінально-правове регулювання розгортається на нормативному та правозастосовному рівнях: на нормативному рівні суб'єктом виступає ВРУ, яка законами моделює

кримінально-правові відносини (криміналізація і пеналізація), а на правозастосовному - органи держави, «перш за все суди», а також органи досудового розслідування, що застосовують норму до конкретної особи [35, с. 26-27]. Цей поділ прямо структурує коло суб'єктів на тих, хто творить зміст політики, і тих, хто втілює його у практику. Механізм регулювання при цьому засвідчує внутрішню диференціацію суб'єктів реалізації: на стадії досудового розслідування застосовується гіпотеза норми, а судом - і гіпотеза, і диспозиція із санкцією, тож слідство та суд виконують різні операції з нормою [35, с. 27].

Характер владних відносин доповнює цей поділ. За спостереженням І. В. Козича, для суб'єктів творення КПП характернішими є горизонтальні (координаційні) відносини, тоді як для суб'єктів реалізації - вертикальні (субординаційні) відносини «влада - підпорядкування» [10, с. 370]. Важливо, що належність правозастосовних органів саме до суб'єктів, а не лише до учасників політики, має ґрунтовне обґрунтування. О. С. Тубелець доводить, що діяльність державних органів на правозастосовному рівні має виражений політичний характер, оскільки поставлені перед ними завдання є невід'ємною складовою завдань КПП, а дискреційність їх повноважень дає змогу не лише формально застосовувати норму, а й змістовно впливати на реалізацію політики [33, с. 125]. Отже, суди, прокуратура та органи досудового розслідування є повноцінними суб'єктами реалізації, а не пасивними виконавцями.

Сучасна доктрина деталізує й склад суб'єктів формування. В. В. Шпіляревич пропонує чотиричленну класифікацію суб'єктів формування КПП за характером виконуваних функцій: суб'єкти нормопроектного моделювання (робочі групи, комісії, експертні колективи, які не мають права законодавчої ініціативи, але виконують дорадчу функцію); суб'єкти організаційно-забезпечувального супроводу (комітети парламенту, науково-експертні підрозділи, що доопрацьовують текст через висновки й зауваження); суб'єкти законодавчого формування (наділені правом законодавчої ініціативи - парламент, глава держави, уряд); і суб'єкти судово-

практичного коригування (КСУ і ВС, які впливають на зміст політики через тлумачення, конституційний контроль і забезпечення єдності судової практики) [36, с. 147-153]. Ця схема наочно засвідчує, що «формування» не зводиться до законодавчого ухвалення норм, а охоплює й доктринально-нормопроектний, і організаційно-супровідний, і коригувальний складники. Зіставлення рівневої моделі П. Л. Фріса, трикомпонентної матриці М. О. Красій та чотиричленної класифікації В. В. Шпілярович засвідчує змістову спорідненість вітчизняних підходів: усі вони відмежовують доктринально-нормотворчий блок суб'єктів від блоку практичної реалізації, різнячись лише ступенем деталізації проміжних ланок. Показовим прикладом доктринально-нормопроектного суб'єкта є Робоча група з питань розвитку кримінального права при Комісії з питань правової реформи²: як відзначають Ю. В. Баулін і В. Я. Тацій, її було утворено для підготовки проєктів нового КК та супутніх кодексів із залученням провідних науковців, що засвідчує виокремлення в системі суб'єктів формування особливого доктринально-нормопроектного актора поряд із наукою як суб'єктом впливу [37, с. 20-21]. Історичним аналогом такого суб'єкта автори називають робочу групу Кабінету Міністрів на чолі з В. Я. Тацієм, яка майже дев'ять років готувала чинний КК 2001 р. із залученням науковців і міжнародних експертів [37, с. 19].

Наведені класифікації, однак, виходять переважно з переліку типів суб'єктів або форм здійснення політики, тимчасом як сам правотворчий акт піддається дальшому функціональному поділу. Створення кримінального закону охоплює щонайменше три відмінні операції - вироблення змісту (які діяння криміналізувати, у якій системі й з яким ступенем репресії), надання цьому змістові юридичної форми закону та задання зовнішньої рамки, - які емпірично не збігаються з єдиним суб'єктом. Тому в межах формування КПП пропонуємо розрізняти не типи суб'єктів, а три функціональні ролі -

² Станом на даний момент Робочу групу вже ліквідовано, однак це жодним чином не зменшує її ролі в процесі формування КПП.

нормопроектну, легітимацийну та рамкову; один орган може поєднувати кілька з них, але жодна не поглинає інших.

Легітимацийна роль належить Верховній Раді України монопольно: виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, та відповідальність за них (п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України), а засади внутрішньої політики визначає парламент (п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України), тож керівні ідеї кримінального права набувають чинності лише через ухвалений законодавцем закон. Монопольним, однак, є не вироблення змісту, а надання йому форми: історично зміст кримінального закону вироблявся не безпосередньо парламентом, а спеціально утвореним колективним розробником - так готувався і чинний КК 2001 р., і проєкт нового Кодексу [37, с. 19]. Розходження нормопроектної та легітимацийної ролей є, отже, не аномалією, а усталеною моделлю вітчизняного формування, яка досі не дістала доктринального визнання. Саме в ній укорінена нормопроектна роль Робочої групи з питань розвитку кримінального права як самостійного доктринально-нормопроектного суб'єкта, що, не володіючи правом законодавчої ініціативи, фактично виробляє зміст майбутньої політики, а суб'єкт ініціативи, подаючи проєкт, його легітимує [51; 54].

Рамкову роль виконують суб'єкти, які не ухвалюють владних рішень, - наука та зовнішні (наднаціональні й міжнародні) інституції: не постачаючи готових норм, вони задають межі й орієнтири, у яких лише й може формуватися політика, а їхній вплив реалізується не повз нормопроектного суб'єкта, а через нього. Виконавча гілка влади вбудовується в модель за принципом подвійної природи, поєднуючи нормопроектну участь із легітимацийною. Запропонований поділ має і практичне значення: він пояснює ключову дисфункцію формування - коли легітимацийний суб'єкт перебирає на себе нормопроектну роль, для якої не має ані процедурного, ані фахового ресурсу, наслідком стають хаотична новелізація кримінального закону та перекладення нерозв'язаних питань розмежування складів на правозастосувача [47, с. 20-22]; показово, що механізми самообмеження

законодавця (щорічна періодичність змін, типові санкції в Загальній частині) пропонує не сам законодавець, а розробник проєкту [57, с. 7, 9].

Другий критерій - юридична природа суб'єкта, за якою розрізняють державних (владних) і недержавних (невладних) суб'єктів. Продуктивну рамку для цього поділу дає політологічна теорія інститутів. Автори колективної монографії ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України пропонують розрізняти інститути за тим, чиї інтереси вони обслуговують: суто державні інститути; інститути, що служать водночас державі й громадянському суспільству (судова система, виборчі органи); та інститути громадянського суспільства [38, с. 9-10]. Ця тричленна побудова живить владно-невладну вісь класифікації й водночас виявляє проміжну, гібридну категорію суб'єктів. Показово, що приналежність суб'єкта до владних чи невідладних не є статичною: політичні партії, сформовані як інститути громадянського суспільства, у разі здобуття влади можуть поєднувати функції громадянського суспільства й держави [38, с. 10]. Наочним прикладом гібридного суб'єкта є й виборчі інституції, які, обслуговуючи водночас інтереси держави та громадянського суспільства, розгортаються й згортаються залежно від електорального циклу [38, с. 9-10]. Методологічно корисним є й запропоноване розрізнення «інституту» та більш аморфної «інституції» (зведення норм, установа, комісія, тимчасова організація) з наголосом на тому, що форма інституту вторинна, а вирішальним є його змістове наповнення [38, с. 9], - це застерігає від ототожнення суб'єкта з його організаційною оболонкою.

Загальнополітологічну опору дає й навчальна література. А. Д. Пахарєв поділяє політичні інститути на дві категорії: державні структури (держава, центральні й місцеві органи влади, судові органи, органи прокурорського нагляду) та інститути громадянського суспільства (партії, громадсько-політичні рухи, професійні й молодіжні об'єднання, групи тиску) [39, с. 7-8]. Утім, ця двочленна модель з огляду на статус навчального видання використовується тут як типологічна рамка, а не як самостійний

доктринальний авторитет. Що ж до кола суб'єктів формування, то воно, за родовим для КПП поняттям правової політики, є принципово багатосуб'єктним: у збірнику за редакцією О. М. Руднєвої формування державної правової політики подано як спільну справу політиків, науковців, державних службовців, вітчизняних і зарубіжних експертів, представників громадянського суспільства та органів державної влади [40, с. 4]. Оскільки КПП є видовою щодо правової політики, цей аргумент безпосередньо підтримує включення невіддільних (експертних, громадських) акторів до системи суб'єктів формування. Співзвучною є теза Д. О. Балобанової, яка виокремлює в сучасному суб'єктному складі КПП три складники - владу (державні органи, політичні еліти), суспільство та міжнародні інституції - і наголошує на змінності цього складу [7, с. 174-177].

Третій критерій - територіальний рівень, за яким суб'єктів поділяють на національних, наднаціональних і міжнародних. Актуальність цього виміру зумовлена поглибленням євроінтеграції та зростанням впливу наднаціонального права на національну КПП. Ю. В. Баулін і В. Я. Тацій серед чинників формування нового КК прямо називають європейські та міжнародні інституції, рекомендації яких лягають в основу законодавчих рішень, - ЄС із його директивами, РЄ та її стандарти, Венеційську комісію, а також ЄСПЛ, практика якого є джерелом права [37, с. 22-23]. Ці інституції виступають наднаціональними та міжнародними суб'єктами впливу на національну політику. Тенденцію до пріоритету наднаціонального рівня фіксує й аналітика збірнику за редакцією О. М. Руднєвої: міжнародне та наднаціональне право дедалі більше стають частиною внутрішнього права держав, отримуючи над ним пріоритет, що інтенсифікує інтеграційні процеси [40, с. 3]. Водночас порівняльно-правова наука застерігає, що національний рівень залишається змістовно неоднорідним. Н. Лейсі показує, що спроможність урядів формувати й реалізовувати кримінальну політику, як і обмеження, у яких вони це роблять, є функцією сукупності інституційних чинників, специфічних для конкретних політико-економічних систем [41, с. xv-xvi]; звідси випливає, що

навіть номінально тотожні національні суб'єкти діють у різних інституційних середовищах - координованих і ліберальних ринкових економіках, - які по-різному конфігурують пенальну політику [41, с. xvi-xvii]. Отже, територіальний критерій має враховувати не лише формальну «прописку» суб'єкта, а й тип інституційного середовища, у якому він діє.

Четвертий критерій - обсяг повноважень, за яким розрізняють суб'єктів безпосереднього ухвалення рішень і суб'єктів впливу; цей критерій тісно пов'язаний із розмежуванням суб'єкта та учасника. Для владних суб'єктів реалізації межі повноважень визначаються дозвільним типом правового регулювання: як наголошує Ю. В. Баулін, їх діяльність підпорядкована принципу «дозволено лише те, що прямо передбачено законом» (ч. 2 ст. 19 Конституції України), що суворо окреслює обсяг їх компетенції [35, с. 25-26]. Натомість суб'єкти впливу діють поза цими межами: не ухвалюючи обов'язкових рішень, вони спрямовують зміст політики. Теоретично витончену модель такого впливу пропонує М. Галантер. Учасників правових відносин він поділяє на «разових» (one-shotters) і «постійних гравців» (repeat players), які ведуть багато однотипних справ; постійні гравці мають системні переваги - експертизу, економію на масштабі, неформальні зв'язки з інституційними носіями та репутацію - і, головне, здатні «грати за правила», тобто впливати на зміну самих норм, а не лише на результат конкретної справи [42, с. 97-103]. Прикметно, що ця модель, за застереженням самого автора, поширюється не лише на судочинство, а й на регулятивні та законодавчі арени, де організовані «постійні» інтереси схильні «захоплювати» регулювання під себе [42, с. 103]. Тим самим окреслюється феномен латентних (неформальних) впливових акторів, які, не будучи формально наділеними владними повноваженнями, реально впливають на формування КПП. Політологічним відповідником цього спостереження є теза А. Д. Пахарева про політичні еліти й лідерство як важливих акторів політичного процесу, для якого влада є головним інструментом і об'єктом змагання політичних сил [39, с. 8].

З критерієм обсягу повноважень безпосередньо пов'язане наскрізне для всієї системи розмежування суб'єкта та учасника КПП. Як показано в попередньому підрозділі, суб'єктом є той, хто владно або доктринально визначає чи впливає на зміст політики, тоді як учасник долучений до її реалізації, проте змісту політики не формує. Модель М. Галантера надає цьому розмежуванню додаткового пояснення: «разові» учасники (one-shotters) вступають у правовідносини епізодично й не здатні впливати на зміну норм, тоді як «постійні гравці» (repeat players) завдяки повторюваності участі та системним перевагам переростають у суб'єктів впливу, здатних «грати за правила» [42, с. 97-103]. Водночас, як застерігає О. С. Тубелець, і формальні учасники правозастосування завдяки дискреційності повноважень можуть змістовно впливати на реалізацію політики, що розмиває жорстку межу між суб'єктом і учасником та вимагає оцінювати їх статус функціонально, а не лише формально [33, с. 125].

Виокремлені критерії не є взаємовиключними: той самий суб'єкт може одночасно посідати певне місце за кожним із них - наприклад, ВС є національним державним суб'єктом реалізації, що водночас через касацію та забезпечення єдності практики впливає на зміст політики. Тому ключовим для системи є питання про зв'язки між її елементами. Порівняльно-правовий аналіз Д. Нелкена доводить, що коло акторів кримінальної юстиції не обмежується класичною тріадою «поліція-прокуратура-суд»: воно розширюється за рахунок приватних компаній (зокрема в управлінні установами виконання покарань), суб'єктів «до-злочинного» контролю (перевізники, авіакомпанії) та міжнародних інституцій, що перебирають на себе судові й регуляторні завдання [34, с. 3]. Разом із розглянутою моделлю латентних «постійних гравців» це означає, що сучасна система суб'єктів КПП є відкритою й багаторівневою, а її межі не збігаються з переліком державних органів. Саме тому в новітній вітчизняній доктрині наголошується на потребі оновлення не лише понятійного апарату, а й самої системи суб'єктів. Г. П. Жаровська, ставлячи питання про співвідношення понятійної

модернізації та модернізації системи суб'єктів кримінальної політики, обстоює пріоритет інституційного оновлення системи, для якого понятійне впорядкування є лише передумовою [43, с. 109-113]. Дослідниця звертає увагу на термінологічну неузгодженість - паралельне вживання понять «правоохоронні органи» та «органи правопорядку» без законодавчо закріпленого переліку останніх - і на потребу ухвалення рамкового закону, що чітко розмежував би повноваження правотворчих і правозастосовних суб'єктів; ефективність же протидії злочинності, за її висновком, залежить не стільки від повноважень окремого органу, скільки від якості взаємодії суб'єктів - координації, обміну інформацією та оцінювання результативності [43, с. 109-113]. Показово, що чинні стратегічні документи окреслюють конкретне коло суб'єктів реалізації - прокуратуру, органи Національної поліції, Державне бюро розслідувань, БЕБ, СБУ та інші, - тимчасом як єдиного законодавчого визначення поняття «органи правопорядку» досі бракує [43, с. 109-113]. Ці міркування, як і теза Д. О. Балобанової про змінність суб'єктного складу [7, с. 174-177], підтверджують, що система суб'єктів КПП перебуває в динаміці й потребує періодичної ревізії. Водночас, з огляду на застереження про пріоритет змісту над формою [38, с. 9], ефективність системи визначається не так її організаційним «каркасом», як реальним наповненням і взаємодією елементів.

Практичну цінність побудованої класифікації унаочнює накладення всіх чотирьох критеріїв на конкретних суб'єктів. Так, ВРУ постає як суб'єкт формування, державний (владний) національний суб'єкт безпосереднього ухвалення рішень; наукова (академічна) спільнота - як суб'єкт формування, невіддільний, переважно національний суб'єкт впливу; ЄСПЛ і Венеційська комісія - як суб'єкти впливу наднаціонального та міжнародного рівнів; а суди й органи досудового розслідування - як державні національні суб'єкти реалізації, диференційовані між собою за обсягом дискреції. Таке накладення критеріїв показує, що місце суб'єкта в системі визначається не одним, а сукупністю параметрів і що той самий орган може водночас поєднувати

ознаки кількох груп: приміром, ВС є і суб'єктом реалізації (касаційний перегляд), і суб'єктом впливу на формування політики (забезпечення єдності практики, звернення до КСУ).

Отже, система суб'єктів КПП є впорядкованою, відкритою й динамічною сукупністю носіїв цієї політики, класифікація яких *за характером участі* (формування ↔ реалізація), *юридичною природою* (владні ↔ невідладні), *територіальним рівнем* (національні ↔ наднаціональні ↔ міжнародні) та *обсягом повноважень* (ухвалення рішень ↔ вплив) дає багатовимірне уявлення про їх склад і взаємозв'язки. Значення цієї класифікації є подвійним: у теоретичному плані вона впорядковує понятійний апарат і долає обмеженість суто перелікових підходів, а в практичному - слугує підставою для розмежування компетенції суб'єктів, налагодження їх горизонтальної та вертикальної взаємодії й виявлення дисфункцій системи. Саме класифікаційна визначеність дає змогу відповісти на практичні запитання - який суб'єкт відповідає за той чи інший напрям політики, як розподіляються повноваження між ланками формування та реалізації й де пролягають межі впливу невідладних акторів, - а отже, слугує передумовою оптимізації системи, докладніше розглянутої в четвертому розділі дослідження. Побудована модель дає змогу коректно розподілити ролі між суб'єктами формування, суб'єктами реалізації та невідладними акторами впливу, не змішуючи їх з учасниками кримінальних правовідносин, і водночас враховувати появу нових інституційних суб'єктів та посилення наднаціонального впливу.

Висновки до розділу 1

Проведене в першому розділі дослідження теоретико-методологічних засад проблеми суб'єктів кримінально-правової політики дає підстави для таких висновків.

По-перше, аналіз стану наукової розробки проблеми засвідчив, що суб'єктний зріз КПП перебуває на периферії дослідницької уваги. Понятійний апарат щодо суб'єктів КПП не можна визнати сформованим: у науці співіснують різні критерії розмежування суб'єкта й учасника, дискусійним

лишається статус суб'єктів реалізації, недостатньо опрацьованим - місце недержавних, наднаціональних і латентних акторів, а також бракує узгодженого доктринального визначення суб'єкта, його істотних ознак і правової природи та цілісної теорії їх системи. Ця прогалина набуває особливої гостроти в умовах підготовки проекту нового Кримінального кодексу України, інституційних трансформацій системи кримінальної юстиції та поглиблення євроінтеграції. З огляду на це наукову проблему дослідження визначено як відсутність цілісної теорії суб'єктів КПП, а її методологічною основою обрано поєднання діалектичного, системно-структурного, інституційного та функціонального методів, доповнених порівняльно-правовим та історико-правовим підходами.

По-друге, встановлено, що в контексті КПП категорії «суб'єкт» і «актор» описують той самий феномен на різних рівнях абстракції та є взаємозамінними, тоді як «агент» позначає виконавця чужої волі й самостійного термінологічного навантаження не несе. Натомість принциповим є розмежування суб'єкта й учасника: суб'єктом є той, хто владно або доктринально визначає чи впливає на зміст політики, а учасником - той, хто долучений до її реалізації, проте змісту політики владно не формує. Це дало змогу вибудувати двоярусну модель суб'єктного складу, у якій ядро утворюють владні (насамперед державні, колективні) суб'єкти/актори, а периферію - невладні суб'єкти/актори впливу.

По-третє, з'ясовано, що суб'єкт КПП характеризується сукупністю трьох істотних ознак: владно-компетенційної, яка розкриває спроможність суб'єкта впливати на зміст політики завдяки контролю над відповідними ресурсами; функціональної, що визначає роль суб'єкта у творенні або реалізації політики і є рухомою, оскільки залежить від фактичної участі в конкретному процесі, а не лише від формального статусу; та інституційної, яка пояснює визнання суб'єктами не тільки окремих осіб, а й колективних утворень за умови їх когерентності та автономії.

По-четверте, обґрунтовано, що суб'єкт КПП є не безстороннім механізмом, а носієм власного інтересу та ціннісно-світоглядної позиції, яка позначається на змісті політики. Попри багатоманітність акторів, ядро суб'єктного складу зберігає державно-владну природу, а сама політика не існує «безсуб'єктно» - вона втілюється через діяльність реальних суб'єктів. Відтак правову природу суб'єкта доцільно визначати через поєднання державно-владного статусу (для ядра), спрямованості на формування чи реалізацію політики та власної інтересо-ціннісної позиції.

По-п'яте, на цій підставі сформульовано визначення суб'єкта КПП як *наділеного відповідною компетенцією органу державної влади, іншої інституції або особи, які в межах притаманних їм функцій і за допомогою доступних ресурсів беруть реальну участь у формуванні або реалізації змісту політики держави у сфері кримінально-правової охорони й регулювання, керуючись власною інтересо-ціннісною позицією*. Таке визначення долає обмеженість суто перелікового підходу, оскільки спирається на сукупність родових ознак. Суб'єкта КПП відмежовано від суб'єктів суміжних політик - кримінально-процесуальної, кримінально-виконавчої та кримінологічної, - щодо яких КПП посідає домінантне становище, а також від суб'єкта кримінального правопорушення й учасника кримінальних правовідносин.

По-шосте, доведено, що коло носіїв КПП є численним і різноманітним, а тому потребує впорядкування в систему та багатовимірної класифікації за чотирма основними критеріями: *за характером участі* (суб'єкти формування та суб'єкти реалізації), *за юридичною природою* (владні та невіддільні, з проміжною гібридною категорією), *за територіальним рівнем* (національні, наднаціональні та міжнародні) і *за обсягом повноважень* (суб'єкти безпосереднього ухвалення рішень та суб'єкти впливу). Ці критерії не є взаємовиключними: той самий орган може посідати різне місце за кожним із них. Установлено, що система суб'єктів КПП є впорядкованою, відкритою й динамічною: її межі не збігаються з переліком державних органів, вона охоплює й невіддільних, наднаціональних і латентних акторів та потребує

періодичної ревізії з огляду на інституційні реформи й наднаціональні чинники. Значення побудованої класифікації є подвійним - теоретичним (упорядкування понятійного апарату й подолання перелікового підходу) і практичним (розмежування компетенції суб'єктів, налагодження їх взаємодії та виявлення дисфункцій системи).

РОЗДІЛ 2

СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Верховна Рада України, Президент України та утворювані ними інституції як суб'єкти формування кримінально-правової політики

Дослідження системи суб'єктів кримінально-правової політики, розпочате в попередньому розділі, у частині суб'єктів її формування логічно відкривати аналізом тих інституцій, які визначають зміст і спрямованість цієї політики в її первинній - правотворчій - формі. Як було показано в підрозділі 1.3, до суб'єктів КПП доктрина відносить лише ті державні інституції, які цю політику формують, тоді як органи, що діють у сфері кримінально-правової охорони та регулювання, не формуючи політики, розглядаються як її учасники [4, с. 22; 2, с. 154]. Цю позицію послідовно відтворює і М. Красій, зараховуючи до суб'єктів, «які формують» КПП, Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України та Верховний Суд [11, с. 100-101]. Водночас важливо враховувати застереження О. Острогляда про те, що система суб'єктів КПП є динамічним явищем: вона може доповнюватися новими суб'єктами або втрачати наявні залежно від розвитку самої політики [2, с. 154]. Тому запропонований у цьому розділі поділ не є статичним переліком, а описує рухливу конфігурацію, у якій кожен суб'єкт посідає місце відповідно до виконуваної ним функції.

Формування КПП здійснюється передусім у правотворчій формі. А. Митрофанов виокремлює три форми здійснення політики - правотворчу, яку реалізує законодавець (Верховна Рада України), інтерпретаційну (Конституційний Суд України) і правозастосовчу (суди загальної юрисдикції) [8, с. 73]. Аналогічно Ю. Баулін розмежовує нормативний і правозастосовний рівні кримінально-правового регулювання, пов'язуючи перший із діяльністю Верховної Ради України, яка законами моделює кримінально-правові відносини, а другий - із діяльністю судів та органів досудового розслідування

[35, с. 26-27]. У колективній праці за редакцією Ю. Бауліна цей поділ конкретизовано як двохрівневу структуру реалізації політики: законотворчий рівень (вироблення кримінально-правових засобів та їх втілення в законі) здійснює Верховна Рада України за пунктом 5 частини першої статті 85 і пунктом 22 частини першої статті 92 Конституції України, а правозастосовний - суди [1, с. 185-186]. Спільним для цих класифікацій є визнання Верховної Ради України єдиним носієм правотворчої форми, а отже - центральним суб'єктом формування, довкола якого вибудовується вся система.

Конституційну «карту» суб'єктів визначення напрямів КПП докладно окреслює Ю. Баулін: первинним суб'єктом є парламент, який визначає засади внутрішньої, зокрема кримінально-правової, політики (пункт 5 частини першої статті 85), виключно законами визначає діяння, що є злочинами, та відповідальність за них (пункт 22 частини першої статті 92), а також засади судоустрою, організації й діяльності прокуратури, органів досудового розслідування, установ виконання покарань і адвокатури (пункт 14 частини першої статті 85); Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення громадського порядку й боротьби зі злочинністю (пункт 7 частини першої статті 116) [31, с. 43-48]. Ця конституційна матриця засвідчує, що повноваження з формування політики розподілені між кількома вищими органами держави, однак саме за парламентом закріплено виключну компетенцію визначати межі кримінально караного.

Сучасна доктрина уточнює коло суб'єктів формування. Якщо в дослідженнях 2005 року П. Фріс відносив до суб'єктів КПП насамперед Верховну Раду України та Президента України як носіїв владно-визначального, передусім законодавчого, рівня [5], то в монографії 2026 року він розширює цей перелік, включаючи до нього Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України та Верховний Суд [44, с. 203-204]. Водночас автор наголошує на неповноті такого «відомого» переліку, з якого, на його думку, «випали» науковці, котрі

формулюють ідеї й концепції, покладені в основу кримінального закону, а також політичні та громадські діячі, партії й громадські організації [44, с. 204]. Це застереження принципове для нашого дослідження: воно вказує, що поряд з офіційними державними суб'єктами формування діють суб'єкти впливу, аналізовані далі в підрозділах 2.3 і 4.3.

Аби впорядкувати це розширене коло, П. Фріс пропонує рівнево-суб'єктну матрицю, у якій джерела ідеологічного впливу розподілено за рівнями КПП: на доктринальному рівні діють науковці та лідери партій і об'єднань зі своїми програмними документами; на концептуальному - науковці, законодавці, Президент, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд, Конституційний Суд України та Генеральний прокурор; на законодавчому - Верховна Рада України, Президент і Конституційний Суд України; на правореалізаційному - Верховний Суд і Конституційний Суд України [44, с. 204]. Автор наголошує, що ця схема умовна, оскільки поряд із прямим діє й непрямий вплив, коли наукові ідеї опосередковано сприймаються законодавцями й суддями; показово, що при Голові Верховної Ради України, Конституційному Суді України, Верховному Суді, Генеральному прокуророві та центральних органах кримінальної юстиції створено науково-консультаційні ради з відомих правників, погляди яких набувають «практично загальнообов'язкового характеру» [44, с. 204-205]. Таким чином, уже на рівні доктринального опису законодавчий суб'єкт постає не ізольованим, а вбудованим у мережу наукового та політичного впливу.

Систематизувати суб'єктів формування дозволяє й вже згадана чотиричленна класифікація В. Шпіляревич, яка за характером виконуваних функцій виокремлює суб'єктів нормопроектного моделювання, організаційно-забезпечувального супроводу, законодавчого формування та судово-практичного коригування [36, с. 147-153].

Верховна Рада України є основним суб'єктом формування КПП. Її провідна роль зумовлена конституційним монопольним повноваженням визначати діяння, які визнаються злочинами, та встановлювати

відповідальність за них: жоден інший орган не може здійснити криміналізацію чи декриміналізацію, а так само пеналізацію чи депеналізацію. Правотворча діяльність парламенту не зводиться до простого встановлення або скасування кримінальної відповідальності - вона охоплює й визначення ступеня репресії, тобто пеналізацію та депеналізацію як самостійні напрями формування політики [5]. При цьому кримінальний закон є соціально обумовленим: він створюється не «про запас», а на реальні потреби суспільства, і завдання законодавця як суб'єкта формування полягає в тому, щоб своєчасно «діагностувати» соціальні зміни й адекватно реагувати на них засобами криміналізації або декриміналізації [5].

Визначальна роль законодавця має і глибше, ідеологічне підґрунтя. За спостереженням П. Фріса, який відтворює слова видатного українського вченого-криміналіста А. Ф. Кістяківського, кримінальний закон є, по суті, «реєстрацією того, що народ і його представник - законодавець - вважають дозволеним і недозволеним», а визначення сутності злочину є «справою вченого і за ним законодавця» [44, с. 287]. У цій формулі точно схоплено подвійну природу законодавчого суб'єкта: він водночас є представником народу, який легітимує заборону, і адресатом наукової думки, яка цю заборону обґрунтовує. Керівні ідеї та принципи кримінального права набувають чинності виключно через закон, ухвалений законодавцем; без формального законодавчого закріплення їх практична реалізація є неможливою. Як зауважує В. Шаблистий, законодавець має встигати за швидкоплинним суспільним розвитком, оскільки відставання правотворчості породжує неврахування функціонального призначення кримінального закону [45, с. 345].

Хоча правом законодавчої ініціативи наділені також Президент України та Кабінет Міністрів України, емпіричні дані свідчать про домінування в правотворчій площині народних депутатів України. За підрахунками М. Хавронюка, у Верховній Раді України IX скликання (2019-2026 роки) із 1770 ухвалених законів Президент ініціював 300 (16,9 %), Кабінет Міністрів -

420 (23,7 %), а народні депутати - 1050 (59,4 %) [25, с. 61-65]. Стосовно ж власне законодавства про кримінальну відповідальність ця перевага є ще виразнішою: за оцінкою В. Харченка, майже сто відсотків змін і доповнень до чинного Кримінального кодексу України є результатом законодавчих ініціатив саме народних депутатів [32, с. 94-98]. Це робить народного депутата фактично центральною фігурою правотворчого формування КПП і водночас переносить на нього відповідальність за системну якість кримінального закону.

Водночас домінування народних депутатів супроводжується істотними вадами регламентації їхньої правотворчості. В. Харченко звертає увагу на дві з них. По-перше, контроль за депутатською діяльністю зводиться до кількісних показників (числа поданих законопроектів), тоді як оцінювання якості законопроектів не передбачене і, з огляду на статус народного депутата, навряд чи можливе. По-друге, чинне регулювання фактично об'єднує стадії законодавчої ініціативи та розроблення проекту, хоча коло суб'єктів ініціативи (стаття 93 Конституції України) і коло суб'єктів фахового розроблення проекту різняться за правовим статусом і кваліфікаційними вимогами - жоден народний депутат апriori не володіє фаховою підготовкою з усіх галузей права [32, с. 94-98]. Ці спостереження, звісно, підводять до питання про дисфункції формування КПП, про що мова буде йти пізніше.

Діяльність Верховної Ради України як суб'єкта формування має внутрішню структуру й нормативно визначений «ресурс». І. Козич показує, що нормотворча функція КПП реалізується суб'єктами прямого нормотворення - суб'єктами законодавчої ініціативи - та суб'єктами опосередкованої нормотворчості, причому діяльність суб'єктів формування «прив'язана» до правового ресурсу, визначеного Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (вимоги до законопроекту, пояснювальної записки тощо) [10, с. 374]. Отже, реалізація правотворчих повноважень парламенту опосередкована процедурою, яка сама є інструментом упорядкування формування політики. Прикметно, що Верховна

Рада України поєднує в собі нормотворчу й тлумачувальну функції, що є ілюстрацією багатфункціональності головного суб'єкта формування [10, с. 376].

Особливо рельєфно роль Верховної Ради України як суб'єкта формування виявляється в кризові періоди. З початком широкомасштабної збройної агресії парламент перейшов у режим інтенсивної новелізації кримінального закону. В. Тацій зазначає, що вже з 24 лютого 2022 року було ухвалено й набрало чинності дванадцять законів, якими до Кримінального кодексу України внесено десятки змін - криміналізовано нові склади, посилено караність, запроваджено нові кваліфікуючі ознаки й нові обставини, що виключають кримінальну протиправність, - а ще кілька десятків законопроектів про зміни до Кодексу зареєстровано в парламенті й перебувало на розгляді [46, с. 8-10]. Ю. Пономаренко деталізує цю динаміку: після «шаленої кримінальної законотворчості» перших півтора місяця війни (із 3 березня до 14 квітня 2022 року ухвалено дванадцять законів про зміни до Кодексу) настала пауза, тоді як загалом із 24 лютого до початку червня 2022 року до парламенту внесено близько п'ятдесяти законопроектів про зміни й доповнення до Кодексу; сам Кодекс було доповнено сімома новими статтями і новим пунктом Прикінцевих положень, а ще дев'ятнадцять статей зазнали змін [47, с. 18-19].

Зміст цих новел конкретизують Ю. Орлов і Н. Прібиткова, указуючи на запровадження відповідальності за колабораційну діяльність (стаття 111-1 Кодексу), пособництво державі-агресору (стаття 111-2), заперечення й глорифікацію збройної агресії (стаття 436-2) та військові злочини (стаття 438), і водночас на притаманні цим новелам недоліки правотворчого й правозастосовного характеру, що потребують усунення на обох рівнях [48, с. 40-41, 47-49]. У ширшому часовому зрізі О. Марін наводить показник, за яким за п'ять років Кодекс було змінено шістдесятьма трьома законами (з них тридцять дев'ять - суто редакційні), а з моменту введення воєнного стану - дванадцятьма законами [49, с. 50]. Ці дані характеризують Верховну Раду

України як надзвичайно активного, але не завжди системного суб'єкта формування: висока швидкість реагування на виклики війни поєднується з накопиченням правотворчих дефектів, докладніше аналізованих у підрозділі 4.4.

Другим конституційним суб'єктом формування КПП є Президент України. На відміну від Верховної Ради України, глава держави не ухвалює законів, однак наділений низкою повноважень, через які він впливає на зміст і рух кримінально-правового законодавства. А. Міщенко відносить до них право законодавчої ініціативи, право накладати вето на невідповідні нормативні акти та вплив на кадрові призначення у правоохоронній і військовій сферах, зауважуючи, що реальна вага інституту президентства значною мірою залежить від форми правління, а надмірна індивідуалізація й патерналізм щодо посади сприяють концентрації влади [50, с. 167-171]. Отже, місце Президента в системі суб'єктів формування не є сталим: воно змінюється разом із конституційною моделлю організації влади та політичною кон'юнктурою.

У межах формування КПП Президент України діє щонайменше трьома каналами. По-перше, це право законодавчої ініціативи (стаття 93 Конституції України), яке ставить главу держави в один ряд із народними депутатами й Кабінетом Міністрів України як суб'єктів, здатних надати проєктові кримінального закону офіційного руху. По-друге, це повноваження підписувати й офіційно оприлюднювати закони та пов'язане з ним право вето (стаття 94 Конституції України), що дозволяє Президенту блокувати ухвалені парламентом акти, зокрема з підстав їх невідповідності визначеним засадам політики. У класифікації В. Шпілярович Президент України саме за сукупністю цих повноважень - ініціатива, підписання та вето - віднесений до суб'єктів законодавчого формування поряд із Верховною Радою України [36, с. 147-153].

М. Хавронюк додає до цієї картини важливий аспект: у парламентсько-президентській республіці первинними суб'єктами формування політики фактично виступають політичні партії, обрані до парламенту, і Президент, які

в передвиборних програмах визначають суспільні проблеми та варіанти їх вирішення, а виборці голосують за підтримувані ними програми [25, с. 61-65]. Порівнюючи національну практику з усталеними демократіями, автор наводить нормативний «ідеал» розподілу законодавчої ініціативи, за яким урядові законопроекти становлять 80-90 %, президентські - 5-10 % (сфери національної безпеки, зовнішньої політики, ратифікацій), а депутатські - теж 5-10 %; на цьому тлі українська модель із домінуванням депутатської ініціативи виглядає аномальною, а КПП, за висновком автора, «не може не бути хаотичною» [25, с. 61-65]. Ця теза прямо пов'язує спотворений розподіл ролей між суб'єктами ініціативи з системною дисфункцією формування.

Окреме місце серед повноважень Президента України посідає право помилування (пункт 27 частини першої статті 106 Конституції України). За своєю природою помилування є радше проявом реалізованої, аніж формованої політики: воно не змінює змісту кримінального закону, а індивідуалізує його застосування щодо конкретної засудженої особи. Тому в системі суб'єктів формування це повноваження має периферійне значення, демонструючи водночас, що той самий орган може одночасно долучатися і до формування, і - в певних формах - до реалізації політики. Це спостереження узгоджується із загальним висновком підрозділу 1.3 про те, що приналежність органу до суб'єктів формування чи реалізації визначається не самим органом, а характером конкретного повноваження, яке він здійснює.

Найвагоміший внесок Президента України у формування сучасної КПП пов'язаний, однак, не із законодавчою ініціативою чи вето, а зі створенням особливого нормопроектного суб'єкта. Указом Президента України «Питання Комісії з питань правової реформи» від 7 серпня 2019 року № 584/2019 було утворено Комісію з питань правової реформи як консультативно-дорадчий орган, одним із завдань якого визначено підготовку пропозицій щодо вдосконалення законодавства, зокрема про кримінальну відповідальність; у складі Комісії створено Робочу групу з питань розвитку кримінального права [51]. Саме цей акт глави держави започаткував діяльність суб'єкта, якому

належить провідна роль у розробленні проєкту нового Кримінального кодексу України. У такий спосіб Президент реалізував специфічну, опосередковану форму впливу на формування політики - не через власне нормотворення, а через інституційне творення суб'єкта нормопроектування.

Робоча група з питань розвитку кримінального права є особливим доктринально-нормопроектним суб'єктом формування КПП. Її первісний склад, затверджений Указом № 584/2019, утворили дев'ятеро науковців-фахівців із кримінального права з різних наукових шкіл: Ю. Баулін (голова), М. Хавронюк (заступник голови), П. Андрушко, В. Бурдін, О. Горох, Н. Гуторова, В. Навроцький, Ю. Пономаренко та Є. Стрельцов [52, с. 25]. Згодом, за Указом Президента України від 29 жовтня 2020 року № 476/2020, до складу Робочої групи було введено суддю Верховного Суду Н. Марчук і народного депутата України О. Бакумова [53; 52, с. 25]. Завдяки цьому в одному колективному суб'єкті формування поєдналися доктрина, судова влада (в особі представника Верховного Суду) і парламент - поєднання, яке істотно підвищує представницький і фаховий потенціал суб'єкта. Прикметно, що керівники Робочої групи мали безпосередній законотворчий досвід: Ю. Баулін свого часу входив до робочої групи з підготовки чинного Кодексу 2001 року, а М. Хавронюк брав участь у розробленні кримінальних кодексів Казахстану (2014) і Киргизстану (2017) [52, с. 25-26].

За своєю природою Робоча група була колегіальним суб'єктом із внутрішньою процедурою вироблення рішень. Зміст усіх положень підготовленого нею проєкту є підсумком багаторічної колективної праці: дискусійні питання нерідко вирішувалися голосуванням, і в остаточному тексті закріплювалося положення, яке підтримала більшість, а автор первісного тексту, опинившись у меншості, викладав загальну думку більшості [52, с. 30-31]. Кожен із сімдесяти п'яти розділів проєкту проходив обговорення практично всіма членами Робочої групи, а відповідальний член міг створювати творчі підгрупи із залученням зовнішніх фахівців - зокрема, до опрацювання окремих розділів долучалися М. Карчевський, Н. Савінова,

О. Радутний, К. Задоя [52, с. 30-31]. Ця процедура засвідчує, що Робоча група є не механічною сумою окремих науковців і не парламентом, який працює «з нуля», а самостійним колективним суб'єктом формування з власним механізмом ухвалення політико-правових рішень.

Засадниче рішення цього суб'єкта полягало у відмові від подальшого «косметичного» вдосконалення Кримінального кодексу України 2001 року на користь підготовки проєкту нового Кодексу. О. Дудоров і Є. Письменський, залучені керівництвом Робочої групи до незалежного рецензування первинної версії проєкту, підтверджують, що згідно з розробленою Робочою групою Концепцією реформування було вирішено готувати проєкт нового Кримінального кодексу «з чистого аркуша», одночасно оновлюючи всі кодифіковані акти публічно-правової відповідальності, а сам проєкт презентувати транспарентно - через спеціальний вебсайт із запрошенням надсилати зауваження [54]. Автори особливо наголошують, що учасники Робочої групи мали відшукати оптимальне співвідношення між тим, що належить текстуально відбити в Кодексі, і тим, що варто залишити на розсуд юридичної науки й практики [54], - теза, що чітко розмежовує ролі нормопроектувальника, доктрини й законодавця. Показово, що самі рецензенти як «рівновіддалені» фахівці були залучені за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу й підготували розгорнуту постатейну рецензію, низку зауважень якої Робоча група врахувала, - що засвідчує відкритість суб'єкта формування до фахового зворотного зв'язку [54].

Створення Робочої групи не було спонтанним. Ідея нового Кодексу визрівала від 2014 року; у грудні 2018 року було утворено Координаційний комітет з опрацювання пропозицій щодо проєкту нової редакції Кодексу, який узагальнив пропозиції науковців - на його заклик відгукнулося сорок вісім науковців кафедр кримінального права закладів вищої освіти [52, с. 15-16, 25-26]. Ця модель має історичний прецедент: чинний Кримінальний кодекс України 2001 року готувала не Верховна Рада «з нуля», а спеціально створений

колективний суб'єкт. Ще Постановою Президії Верховної Ради України «Про підготовку проєктів законодавчих актів України» від 31 жовтня 1991 року № 1759-XII Кабінетові Міністрів було доручено підготувати новий Кодекс, а розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 1992 року № 176-р для цього створено робочу групу з двадцяти семи осіб, робота якої пройшла три етапи - вироблення концептуальних засад, узгодження з Конституцією та міжнародним правом і парламентські читання - та завершилася ухваленням Кодексу 5 квітня 2001 року [52, с. 16]. Ю. Баулін і В. Тацій згадують, що підготовка того Кодексу тривала майже дев'ять років із залученням науковців усіх закладів вищої освіти та міжнародних експертів [37, с. 19]. Отже, використання спеціально створеного колективного суб'єкта для підготовки великого кодифікованого акта є усталеною моделлю формування, а не новацією 2019 року.

Методологія роботи Робочої групи демонструвала, як суб'єкт формування інтегрує різноманітні джерела нормопроектних рішень. Узгодивши концептуальні засади через опитування науковців і анкету з п'ятдесяти двох питань, члени групи розподілили сфери відповідальності й ухвалили методику, за якою автор кожного розділу мав урахувати щонайменше п'ять груп чинників: програмні документи держави (зокрема Концепцію судово-правової реформи 1992 року, Концепцію реформування кримінальної юстиції 2008 року та План заходів із виконання зобов'язань перед Радою Європи 2011 року); вимоги *acquis communautaire* Європейського Союзу як умову членства; доктринальні джерела, у тому числі зарубіжні; статистичні дані; та судову практику [52, с. 27-29]. Зокрема, восени 2019 року Робоча група звернулася до Верховного Суду з проханням надати перелік проблемних питань правозастосування Загальної частини, після чого кожен член вивчав відповідну практику у своїй сфері [52, с. 27-29]. Обов'язковість урахування *acquis* має особливе значення: згідно зі статтею 83 Договору про функціонування Європейського Союзу наднаціональний нормотворець установлює мінімальні правила щодо визначення окремих категорій злочинів

і санкцій, а тому імплементація цих стандартів є неодмінною умовою нового Кодексу - недосяжною в межах чинного Кодексу, але обов'язковою для проєктованого [52, с. 22-23].

Прикметною рисою Робочої групи як суб'єкта формування був її систематичний зворотний зв'язок із суб'єктами реалізації політики. Під час підготовки текстів група вивчала практику національних судів, Європейського суду з прав людини та рішення Конституційного Суду України, проводила обговорення проєкту із суддями (зокрема Верховного Суду та Вищого антикорупційного суду), прокурорами, слідчими, працівниками служб безпеки та антикорупційних органів, служби пробації, а також із секретаріатом профільного комітету Верховної Ради України, Головним юридичним і Головним науково-експертним управліннями її Апарату; із 2023 року основні положення проєкту двічі обговорювалися з народними депутатами - членами відповідного комітету, а у 2024 році враховано зауваження Національної поліції та закладів вищої освіти зі сфери управління Міністерства внутрішніх справ [52, с. 31-33]. Це засвідчує, що суб'єкт формування живиться зворотним зв'язком від суб'єктів реалізації й заздалегідь налагоджує контакт із парламентським апаратом, який згодом опрацьовуватиме проєкт.

Організаційно-експертний супровід діяльності Робочої групи забезпечували міжнародні партнери. Для проведення заходів, виїзних засідань, перекладу проєкту англійською мовою та його зовнішньої експертизи було залучено Консультативну місію Європейського Союзу, перша зустріч із якою відбулася 10 жовтня 2019 року в Києві, а з 2024 року діяльність групи підтримує також Організація з безпеки та співробітництва в Європі [52, с. 27]. Крім того, проєкт пройшов широкі публічні обговорення - з вересня 2020 року на вебсайті Робочої групи, за підсумками яких видано збірники матеріалів (з-поміж понад ста тез лише поодинокі заперечували саму потребу нового Кодексу) - та численні експертизи, як національні (О. Дудоров, Є. Письменський, а також окрема група фахівців і Інститут української мови Національної академії наук України), так і зарубіжні; до

оцінювання залучалися й інститути громадянського суспільства [52, с. 24, 31-32]. Ця мережа обговорень та експертиз перетворює одноосібний за формою нормопроєктний акт на результат колективної роботи широкого кола суб'єктів впливу, аналізованих у підрозділах 2.3 і 2.4.

Поряд із Робочою групою в системі суб'єктів формування нормативно закріплено й академічну інституцію. Відповідно до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX [56], Національну академію правових наук України було визнано одним із суб'єктів, відповідальних за підготовку нової редакції Кримінального кодексу України [55, с. 5]. Систематичний діалог Робочої групи з академічною спільнотою підтримувався через вебінари, конференції та вебсайт проєкту; так, вебінар 21 січня 2021 року за участю понад вісімдесяти представників відділення кримінально-правових наук академії став однією з форм такого діалогу, за підсумками якого Робоча група зобов'язалася опрацювати надані рекомендації [55, с. 5]. Отже, нормативне визнання академічної установи суб'єктом підготовки Кодексу засвідчує, що формування сучасної КПП спирається не лише на політичну волю, а й на інституціалізований науковий потенціал.

Одним із найважливіших наслідків діяльності Робочої групи стало вироблення в проєкті механізмів, покликаних дисциплінувати самого законодавця. Ю. Баулін називає серед них правило, за яким зміни до Кодексу можуть вноситися не частіше одного разу протягом календарного року (крім скасування злочинності діяння чи поліпшення правового становища особи), а також винесення типових санкцій до Загальної частини з прив'язкою до ступеня тяжкості злочину, унаслідок чого статті Особливої частини санкцій не містять; це «ставить у певні рамки законодавця», позбавляючи його змоги на власний розсуд установлювати санкції при подальших змінах, і водночас звужує суддівську дискрецію [57, с. 7, 9]. У цьому ж напрямі діє й уже реалізоване самообмеження парламенту: як зазначає Є. Стрельцов, Законом України від 19 травня 2020 року № 619-IX (зміни до статті 3 Кодексу) [59] було

впорядковано процедуру зміни кримінального закону - відтепер такі зміни можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Кримінального та/або Кримінального процесуального кодексів чи до законодавства про адміністративні правопорушення, що унеможливило «приховане» кримінальне законодавство через інші галузеві акти [58, с. 10]. Особливість цих механізмів у тому, що їх пропонує й обґрунтовує не сам законодавець, а доктринально-нормопроектний суб'єкт, який у такий спосіб намагається впорядкувати правотворчу поведінку парламенту.

Ідейним підґрунтям цих механізмів є підпорядкування правотворчого рівня політики принципів верховенства права. З цього принципу проект Кодексу виводить вісім похідних засад - законність, юридичну визначеність, рівність перед Кодексом, пропорційність, індивідуальність, гуманізм, однократність і сумлінне виконання міжнародних зобов'язань, - яким, за Ю. Бауліним (із покликанням на Ю. Пономаренка), «має підкорятися не лише правозастосовний, а й правотворчий рівень» здійснення КПП, а отже, повноваження держави й законодавця в кримінально-правових відносинах є обмеженими [60, с. 9-10]. Розгортаючи цю тезу, Ю. Пономаренко нагадує, що право держави карати (*jus puniendi*) є переданою їй на підставі суспільного договору правомочністю, а врегулювання балансу між цим правом і правами людини піднімається на надзаконодавчий рівень основоположних принципів права, яким мають підпорядковуватися не лише правозастосування, а й самі законодавчі приписи [62, с. 24-25].

О. Пащенко конкретизує це через вироблені доктриною правила нормопроєктування охоронних норм - суспільну корисність, системно-правову несуперечливість, відповідність історичним традиціям, реальну можливість боротьби кримінально-правовими засобами, наявність ресурсів для переслідування, співрозмірність позитивних і негативних наслідків та повноту й ненадмірність заборони, - стосовно яких верховенство права слугує не окремою вимогою, а «квінтесенцією», що пронизує їх усі; йому протистоїть «легізм» як абсолютизація закону безвідносно до його змісту, адже створений

волею законодавця закон може виявитися «неправовим» [61, с. 35]. Той самий автор уточнює й ратифікаційну роль парламенту: підписані від імені України міжнародні договори (як-от Римський статут Міжнародного кримінального суду чи Стамбульська конвенція Ради Європи) стають частиною системи права ще до ратифікації, але частиною системи законодавства - лише після їх ратифікації Верховною Радою України [61, с. 36]. Так суб'єкт нормопроектного моделювання не лише готує текст закону, а й пропонує законодавцеві стандарти самообмеження та окреслює межі, у яких воля законодавчого суб'єкта підпорядкована змісту права.

Інституційна доля Робочої групи додатково увиразнює її суб'єктну природу. Указом Президента України «Питання оптимізації системи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів» від 5 березня 2026 року № 223/2026 Комісію з питань правової реформи було ліквідовано [63; 36, с. 147-153], проте підготовлений проєкт Кодексу, який пройшов численні національні та зарубіжні експертизи, залишився практично готовим. Ю. Баулін формулює у зв'язку з цим важливу модель: якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подасть проєкт до парламенту, це означатиме його згоду з новими напрямками КПП, закладеними авторами проєкту; тобто зміст політики фактично творить суб'єкт-розробник, а суб'єкт ініціативи його легітимує [31, с. 43-48]. Це розмежування «розробник - суб'єкт ініціативи» має принципове значення для розуміння сучасної системи суб'єктів формування: доктринально-нормопроектний суб'єкт здатний визначати зміст політики, навіть не володіючи правом законодавчої ініціативи, - модель, що межує з латентними формами формування політики й докладніше аналізується в підрозділі 4.3.

Аналіз Верховної Ради України як суб'єкта формування був би неповним без характеристики дисфункцій її правотворчої діяльності - тим більше, що саме вони стали безпосереднім поштовхом до створення Робочої групи й підготовки нового Кодексу. Найпоказовішою є хаотична новелізація чинного Кодексу: за наведеними в монографії членів Робочої групи

підрахунками В. Тютюгіна, станом на 1 серпня 2024 року до Кодексу 2001 року було внесено 1469 змін (280 - до Загальної та 1189 - до Особливої частини), окремі статті змінювалися до п'ятнадцяти разів, додано 127 нових статей, з яких згодом виключено 41; численні, неузгоджені та подеколи необґрунтовані зміни руйнують системні зв'язки Кодексу, породжуючи колізії та прогалини [52, с. 19-20]. Автори констатують і глибшу ваду - відсутність у Кодексі механізмів захисту від свавільних рішень законодавця, через що кримінальний закон може використовуватися в політичній боротьбі чи економічній конкуренції; як приклади наводяться декриміналізація окремих форм контрабанди та «закон Савченко» [52, с. 20, 22-23].

П. Фріс дає цим явищам концептуальне пояснення. На його думку, Верховна Рада України протягом усього часу свого існування «страждає» браком концептуалізації: закони про зміни до Кодексу ухвалюються «часто непродумано», норми суперечать одна одній і нормам інших галузей, а рівень ентропії Кодексу «зашкалює» [44, с. 120-121, 141-142]. Корінь проблеми автор убачає в тому, що роботі над новим Кодексом не передували ані розроблення концепції КПП, ані моделювання самого Кодексу; напрацьована «Концепція» стосується Кодексу, а не політики, тоді як держава потребує окремої, розрахованої на тривалу перспективу концепції КПП [44, с. 311-312, 323-324]. Ця теза прямо пов'язує дисфункцію законодавця з відсутністю стратегічного суб'єктного цілепокладання: хаотичність правотворчості є наслідком того, що формуванню політики не передує вироблення її засад.

Дисфункції законодавця виявляються не лише в кількості, а й у якості новел. Так, Ю. Пономаренко, загалом схвалюючи «розукрупнення» державної зради через виокремлення колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору, водночас констатує, що законодавець створив додаткові проблеми розмежування цих складів між собою і зі складом державної зради, подолання яких доводиться перекладати на правозастосувача за правилами конкуренції норм [47, с. 20-22]. Таким чином, поспішна криміналізація навіть у

виправданих випадках здатна породжувати системні дефекти, які згодом лягають тягарем на суб'єктів реалізації політики.

Сучасні дослідження підтверджують ці спостереження. Є. Письменський, аналізуючи формування КПП в умовах воєнного стану, фіксує кримінально-правовий популізм (просування суб'єктами законодавчої ініціативи власних напрацювань задля політичних амбіцій), низьку якість законодавства та відірваність парламентського корпусу від експертного середовища, пропонуючи як механізм оптимізації, зокрема, створення експертної ради вузьких фахівців при профільному комітеті Верховної Ради України, негативний висновок якої унеможлиблював би розгляд законопроекту [64, с. 43-49]. З. Загинеї-Заболотенко звертає увагу на циклічність правотворчих помилок, коли нова «модернізація» Кодексу виправляє наслідки попереднього невдалого «вдосконалення», ілюструючи це історією декриміналізації відповідальності за незаконне перетинання державного кордону Законом України від 18 травня 2004 року № 1723-IV та подальшого - у 2018 році - відновлення відповідальності схожого змісту [65, с. 27-28]. Систематичний аналіз цих та інших дисфункцій у масштабі всієї системи суб'єктів КПП, а також обґрунтування напрямів її оптимізації здійснюється в підрозділі 4.4; тут вони наведені лише тією мірою, якою характеризують Верховну Раду України як суб'єкта формування.

Проведений аналіз дозволяє окреслити три взаємопов'язані, але функціонально відмінні суб'єкти формування КПП. Верховна Рада України є основним суб'єктом, який у монопольному порядку здійснює криміналізацію й пеналізацію та в правотворчій площині діє переважно через законодавчі ініціативи народних депутатів, що зумовлює як високу динаміку, так і системні дисфункції формування. Президент України, не будучи законодавцем, впливає на формування політики через право законодавчої ініціативи, підписання законів і вето, а також через створення нормопроектних суб'єктів; його історична вага в цьому процесі є змінною й залежить від форми правління та політичної кон'юнктури. Нарешті, Робоча група з питань

розвитку кримінального права (2019-2026) постає особливим доктринально-нормопроектним суб'єктом - колективним, фаховим і процедурно організованим, - який, не володіючи правом законодавчої ініціативи, фактично витворює зміст майбутньої політики й пропонує законодавцеві стандарти самообмеження.

Спільним для всіх трьох суб'єктів є те, що жоден із них не діє ізольовано: Президент творить нормопроектний суб'єкт, Робоча група живилася доктриною й зворотним зв'язком від суб'єктів реалізації, а Верховна Рада України легітимує вироблений зміст політики, надаючи йому форми закону. Ця взаємозалежність підтверджує висловлену на початку тезу про динамічний, мережевий характер системи суб'єктів формування. Взаємодія цих суб'єктів між собою та із суб'єктами реалізації політики, а також роль інших суб'єктів формування - Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, органів виконавчої влади, наукової доктрини й наднаціональних інституцій - розглядаються в наступних підрозділах цього та четвертого розділів.

2.2. Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади у формуванні кримінально-правової політики

Коло суб'єктів формування кримінально-правової політики не вичерпується парламентом, Президентом України та експертно-нормопроектними структурами, розглянутими в підрозділі 2.1. Вагому роль у виробленні змісту цієї політики відіграє виконавча гілка влади - Рада національної безпеки і оборони України (далі - РНБО), Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади (далі - ЦОВВ). Участь цих органів має двоєдину природу: з одного боку, вони належать до кола суб'єктів, які виробляють стратегічні орієнтири й проекти нормативних рішень, з іншого - низка їхніх повноважень тяжіє до реалізації вже сформованого політичного курсу. Саме тому усталений у доктрині поділ суб'єктів кримінально-правової політики на суб'єктів формування (творення) і суб'єктів

реалізації [10, с. 370] стосовно виконавчих органів не завжди піддається чіткому проведенню: природа суб'єкта визначається його місцем у цьому поділі та характером владних відносин, у які він вступає. Актуальність аналізу виконавчих суб'єктів формування посилюється безпековим контекстом воєнного часу. Як зауважує В. Кубальський, кримінально-правова охорона державного суверенітету належить нині до найбільш пріоритетних напрямів державної політики у сфері протидії злочинності, а серцевину цієї політики становлять процеси криміналізації та декриміналізації [66, с. 208, 212]. Вироблення відповідного курсу неможливе без участі органів, відповідальних за національну безпеку й державне управління, - насамперед РНБО та КМУ.

Загальну архітектуру суб'єктів державної політики фіксує стаття 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», за якою визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики покладено на Верховну Раду України, а їх реалізацію забезпечують Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи й органи місцевого самоврядування [67]. Хоча цей Закон безпосередньо не оперує поняттям кримінально-правової політики, він окреслює загальну систему суб'єктів державної політики, у межах якої розгортається і її кримінально-правовий складник. Показово, що вже у вихідних доктринальних переліках суб'єктів кримінально-правової політики Кабінет Міністрів України названо поряд із Верховною Радою України, Президентом України та вищими судовими інстанціями [4, с. 22]; цей перелік відтворює і новітня праця П. Фріса, який на концептуальному рівні впливу на кримінально-правову політику називає, зокрема, науковців, законодавця, Президента, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд, Конституційний Суд України та Генерального прокурора [44, с. 203-204].

Рада національної безпеки і оборони України посідає особливе місце серед суб'єктів формування кримінально-правової політики, оскільки уособлює її стратегічно-безпековий вимір. За статтею 107 Конституції

України РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» деталізує цей статус: до функцій Ради належать внесення Президентові пропозицій щодо реалізації засад політики у сфері національної безпеки, а також координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у цій сфері [68]. До компетенції РНБО віднесено розроблення й розгляд, зокрема, проєктів державних програм, доктрин, законів України та указів Президента з питань національної безпеки і оборони [68]. Принципово, що рішення РНБО набувають юридичної сили не самостійно, а вводяться в дію указами Президента України і лише після цього стають обов'язковими для виконання органами виконавчої влади [68]. Отже, Рада функціонує як колегіальний генератор безпекових рішень, тоді як їх остаточне оформлення належить главі держави, - модель, що поєднує колективне вироблення політики з одноосібним її «запуском». Прикметно, що до складу РНБО за посадою входять Прем'єр-міністр України та профільні міністри, унаслідок чого Рада інституційно зникає безпековий, урядовий і галузевий рівні виконавчої вертикалі.

Кримінально-правове значення діяльності РНБО виявляється передусім у стратегічному плануванні. Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» ключові безпекові документи - Стратегія національної безпеки, Стратегія воєнної безпеки та інші стратегії й доктрини - схвалюються Радою національної безпеки і оборони України та затверджуються указами Президента України [69]. Ці документи визначають актуальні загрози й пріоритети державної політики, у межах яких формуються завдання кримінально-правового реагування. Зокрема, Стратегія національної безпеки України «Безпека людини - безпека країни», затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, відносить відстоювання державного суверенітету й територіальної цілісності до пріоритетів національних інтересів [70], а Стратегія забезпечення державної безпеки, затверджена Указом Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022,

розглядає створення умов для захищеності державного суверенітету як мету відповідної політики [66, с. 208; 71]. Саме на ці стратегічні орієнтири спирається подальша криміналізація діянь проти основ національної безпеки, яку В. Кубальський описує як послідовне посилення кримінально-правової охорони державного суверенітету засобами кримінального права [66, с. 210].

Окремим і водночас дискусійним проявом суб'єктності РНБО є санкційний режим. Закон України «Про санкції» дозволяє державі застосовувати спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи з метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України [66, с. 211; 72]. За статтею 5 цього Закону рішення про застосування персональних санкцій ухвалює РНБО, і вони вводяться в дію указами Президента України [72]. Оскільки такі заходи нерідко мають ознаки, близькі до кримінального покарання, але застосовуються поза межами змагального судового процесу, у доктрині обґрунтовано порушується питання про «санкційну квазікриміналізацію» та про перебирання позасудовим органом функцій кримінальної юстиції; докладніше цей аспект розглядається в контексті латентних і нових суб'єктів застосування (підрозділ 4.3). Для цілей цього підрозділу істотно, що через санкційний механізм РНБО безпосередньо впливає на зміст і спрямованість політики протидії посяганням на національну безпеку.

Участь Ради у виробленні політики протидії злочинності має й історичне підґрунтя. Ще Рішення РНБО від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів», уведене в дію Указом Президента України № 311/2008, задало напрям тривалого реформування системи кримінальної юстиції [45, с. 96-98]. Це підтверджує усталеність ролі РНБО як суб'єкта стратегічного цілепокладання у сфері кримінально-правової політики.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади є суб'єктом формування кримінально-правової політики переважно на нормопроектному та програмному рівнях. Згідно зі статтею 116 Конституції

України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» до основних завдань Уряду належать здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, розроблення й виконання загальнодержавних програм, а також вжиття заходів щодо забезпечення національної безпеки, громадського порядку та боротьби зі злочинністю [73]. У межах цих повноважень КМУ виступає, по-перше, суб'єктом підготовки проєктів законів та інших нормативно-правових актів, що вносяться до парламенту в порядку реалізації Урядом права законодавчої ініціативи, по-друге - суб'єктом схвалення державних стратегій, концепцій і програм, які визначають орієнтири протидії злочинності. До того ж Уряд координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, забезпечуючи єдність державної політики у виконавчій вертикалі [73].

Програмно-плановий характер участі Уряду є показовим. Механізм формування правової політики загалом охоплює як систему юридичних норм, так і систему організаційних інструментів та процедур [40, с. 3-4], і саме останній, організаційно-процедурний, складник значною мірою забезпечується Кабінетом Міністрів через програмну діяльність - розроблення й виконання Програми діяльності Уряду та загальнодержавних програм. Історія вітчизняного кримінального законодавства знає й приклад Уряду як організатора масштабного нормопроектного процесу: чинний Кримінальний кодекс України 2001 року готувала робоча група, утворена Кабінетом Міністрів України, упродовж майже дев'яти років із залученням науковців і міжнародних експертів [37, с. 19]. Цей прецедент ілюструє здатність виконавчої влади бути організаційним ядром формування кримінально-правової політики, а не лише виконавцем парламентських рішень.

Водночас саме на прикладі Уряду виразно проявляється двоєдина природа виконавчих суб'єктів. Готуючи проєкти актів і схвалюючи програми, КМУ діє як суб'єкт творення політики; забезпечуючи ж виконання Конституції, законів та актів Президента, координуючи роботу нижчих ланок виконавчої влади, він виступає суб'єктом реалізації [73]. У новітньому

контексті до цього додається адаптаційна функція: Уряд забезпечує узгодження національного законодавства з правом Європейського Союзу, ухвалюючи відповідні акти у сфері наближення до *acquis* ЄС [36, с. 147-153]. Ця обставина прямо пов'язує діяльність КМУ з наднаціональним виміром формування політики, що є предметом підрозділу 2.4.

Центральні органи виконавчої влади - міністерства та інші ЦОВВ - становлять нижчий, але функціонально важливий рівень суб'єктів формування у виконавчій вертикалі. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» проводить принципову диференціацію: міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи кількох сферах, тоді як інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [74]. Отже, вже на рівні закону закладено розмежування суб'єкта формування (міністерства) та учасника, що лише сприяє реалізації політики (інші ЦОВВ). Оскільки міністерство діє за принципом єдиноначальності, безпосереднім носієм формувальних повноважень є відповідний міністр, який на основі й на виконання Конституції, законів, актів Президента та Кабінету Міністрів видає накази й спрямовує вироблення політики у своїй сфері.

Стосовно кримінально-правової політики цю диференціацію конкретизує М. Хавронюк: формування державної політики забезпечує відповідний міністр, а власне кримінально-правову політику формують переважно Міністр внутрішніх справ і Міністр юстиції; натомість такі органи, як Державне бюро розслідувань, Національне агентство з питань запобігання корупції, Бюро економічної безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державна служба фінансового моніторингу, Державна податкова служба, Державна кримінально-виконавча служба та Служба пробачії, лише беруть участь у формуванні політики шляхом внесення міністрам відповідних пропозицій [25, с. 61-65]. У такий спосіб усередині виконавчої влади відтворюється розмежування «суб'єкт

формування ↔ учасник формування», що має наскрізне значення для системи суб'єктів кримінально-правової політики (підрозділ 1.3).

Провідна роль Міністерства юстиції України (Мін'юст) та Міністерства внутрішніх справ України (МВС) у формуванні кримінально-правової політики зумовлена їхньою предметною компетенцією: ці міністерства є основними розробниками й ініціаторами законопроектів, що встановлюють або змінюють кримінальну відповідальність, а також забезпечують правову експертизу відповідних проектів. Разом із тим виконавча вертикаль долучається й до стратегічного цілепокладання: Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023, послуговується поняттям «кримінальна політика», що, як слушно зауважує В. Кубальський, є термінологічно неточним для позначення діяльності, яка за своєю сутністю є антикримінальною [66, с. 209; 75]. Цей приклад засвідчує, що вибір понять і пріоритетів у програмних документах виконавчої влади безпосередньо позначається на концептуальній рамці кримінально-правової політики.

Проведений аналіз дає підстави розглядати виконавчу гілку влади як багаторівневу підсистему суб'єктів формування кримінально-правової політики. Рада національної безпеки і оборони України забезпечує стратегічно-безпековий вимір: вона схвалює безпекові стратегії та ухвалює санкційні рішення, що вводяться в дію указами Президента України. Кабінет Міністрів України діє передусім на нормопроектному та програмному рівнях, поєднуючи підготовку проектів актів і схвалення державних програм із координацією нижчих ланок виконавчої влади та адаптацією законодавства до європейських стандартів. Центральні органи виконавчої влади - насамперед Міністерство юстиції та Міністерство внутрішніх справ - виступають галузевими розробниками й ініціаторами змін кримінального законодавства, тоді як інші ЦОВВ залишаються радше учасниками формування.

Спільною ознакою всіх розглянутих суб'єктів є подвійна - формувально-реалізаційна - природа їхньої участі, що ускладнює жорстке віднесення виконавчих органів лише до однієї з груп системи суб'єктів. Ця обставина, а також залежність виконавчих суб'єктів від безпекового та наднаціонального контекстів, актуалізують питання горизонтальної та вертикальної взаємодії суб'єктів кримінально-правової політики, які розглядаються в розділі 4 цього дослідження.

2.3. Наукова доктрина та інститути громадянського суспільства як суб'єкти впливу на формування кримінально-правової політики

Аналіз системи суб'єктів формування кримінально-правової політики був би неповним без звернення до двох груп акторів, суб'єктність яких у вітчизняній науці залишається дискусійною, - наукової доктрини (наукових установ, закладів вищої освіти, експертних спільнот) та інститутів громадянського суспільства (громадських і правозахисних організацій, аналітичних центрів). На відміну від органів державної влади, розглянутих у попередніх підрозділах, ці актори не ухвалюють владних рішень; проте вони справляють на формування політики вплив, який годі ігнорувати.

Питання про суб'єктність наукової доктрини має тривалу традицію обговорення. Ще А. А. Митрофанов, відштовхуючись від запропонованого А. В. Мальком поділу правової політики на п'ять форм (правотворчу, правозастосовну, інтерпретаційну, доктринальну та правоосвітню), відхилив віднесення доктринальної форми до форм здійснення саме державної кримінально-правової політики: наука, за його словами, є діяльністю вільною й незалежною від державних кон'юнктурних потреб, а тому доктринальна політика полягає у виробленні наукою принципів і напрямів, але не в здійсненні державної політики [8, с. 42-43]. Логічним продовженням цієї державоцентричної лінії є позиція О. В. Острогляда, який, розмежовуючи суб'єкта й учасника кримінально-правової політики, відносить до суб'єктів лише тих, хто реалізує політику у формі правотворчості (Верховна Рада України, Президент та інші) чи правозастосування (правоохоронні й судові

органи), а інші органи, окремих осіб і складові громадянського суспільства кваліфікує лише як учасників [9, с. 97]. У найгострішому вигляді сумнів у суб'єктності науки сформулював В. О. Навроцький: наукова спільнота навряд чи може виступати суб'єктом формування кримінально-правової політики, оскільки політика є діяльністю держави, а доктрина не перебуває в ієрархічних зв'язках із державою і не залежить від громадських організацій; вплив науки він характеризує радше як «м'яку силу», що діє вкрай опосередковано [23, с. 53-60].

Цій скептичній лінії протистоїть низка аргументів на користь визнання доктрини самостійним суб'єктом впливу. П. Л. Фріс наголошує, що «відомий» перелік суб'єктів кримінально-правової політики є неповним, бо з нього фактично «випали» науковці, які формують ідеї й концепції, що складають основу кримінального закону; джерелами впливу доктринального рівня він визнає науковців - юристів, політологів, соціологів, економістів, - а також програмні документи політичних партій і громадських об'єднань [44, с. 204]. М. О. Красій пішла далі й виокремив доктринальних суб'єктів у самостійну (першу) групу - науковців, навчально-наукові та науково-дослідні установи, які розробляють теоретичні й доктринальні положення політики [11]. Про інституційне закріплення доктринального впливу свідчить і спостереження І. В. Козича: системні законопроекти, наукове опрацювання яких визначив профільний комітет, в обов'язковому порядку направляються до Національної академії наук України для експертних висновків, що дає підстави розглядати наукову доктрину як суб'єкта формування [10]. Урешті, ще Ю. В. Баулін, М. В. Буроменський, В. В. Голіна та інші, услід за А. П. Закалюком, обґрунтовували, що стратегія й концепції протидії злочинності потребують наукового обґрунтування - результату праці вчених-правників, насамперед наук кримінально-правового циклу й кримінології [1, с. 186-188].

Розв'язання цієї суперечності потребує з'ясування того, що саме є доктриною і за яких умов наукова думка набуває здатності впливати на політику. У фундаментальній монографії за загальною редакцією В. Я. Тація,

Л. М. Демидової та В. І. Борисова доктрину кримінального права кваліфіковано як джерело права й джерело законотворчої діяльності - те джерело, з якого право «черпає» матеріал для подальшої обробки [76, с. 72, 75]. Значення доктрини, за Л. М. Демидовою, проявляється у чотирьох варіаціях: доктрина як самостійне джерело права; як вторинне джерело на доповнення до закону; як положення, що враховуються при ухваленні судового рішення; як доктринальні правила тлумачення норм, - тобто перші дві варіації описують вплив на формування, а дві наступні - на правозастосування [76, с. 75]. Водночас не будь-яка наукова думка стає доктриною: критеріями її визнання джерелом права є належне віддзеркалення закономірностей суспільних процесів та/або наявність ідеї, релевантної для правової системи [76, с. 74]. Показово, що самі автори констатують: сучасної (загальної) доктрини кримінального права європейської України ще не сформовано, а ознаками повноцінної доктрини є офіційне визнання її положень і нормативне наповнення системи регулювання [76, с. 59]. Ця діагностика незрілості доктринального суб'єкта перегукується з висновком Ю. В. Бауліна, М. В. Буроменського, В. В. Голіни та інших про те, що українська «кримінально-правова політологія» ще практично не вийшла за межі первинного накопичення знань і не готова запропонувати цілісну концепцію здійснення кримінально-правової політики [1, с. 186-188].

Схожі критерії науковості висуває й Є. Л. Стрельцов, для якого наука в широкому розумінні (концепція, доктрина, наукова теорія, узгоджені наукові погляди) є обов'язковою складовою реформування кримінального законодавства; при цьому не будь-яка сукупність знань про кримінальне право є науковою - кримінально-правова наука має характеризуватися системністю, об'єктивністю, достовірністю, можливістю перевірки практикою застосування Кримінального кодексу України та історичною зумовленістю [58, с. 10-11]. Саме ці критерії й перетворюють доктрину з довільного набору відомостей на повноцінний чинник впливу на формування політики.

Механізм становлення доктрини-суб'єкта переконливо описаний Ю. Ю. Коломієць: наукова теорія, розроблена конкретним ученим, за підтримки інших учених може перетворитися на концепцію, а за підтримки всієї юридичної громадськості - на доктрину [77, с. 150]. Учені при цьому виконують три ролі: формують науку кримінального права, яка згодом перетворюється на доктрину; забезпечують освіту майбутніх правозастосувачів; а об'єднавшись, «можуть перетворитися на силу, здатну протистояти політикам» [77, с. 150]. Принципово, що кримінально-правова ідеологія, за Ю. Ю. Коломієць, формується не лише на державному рівні: з одного боку, вона формулюється державою через нормативно-правові акти, а з іншого - має складнішу природу походження, що не зводиться до державного рівня [77, с. 136, 161]. Ця модель «окремий учений → наукова спільнота → юридична громадськість» співзвучна концепції дискурсивних коаліцій М. Гаєра, за якою закріплений в організаційних практиках і усталених способах міркування дискурс стає інституцією, а актори, соціалізовані в межах інституціоналізованого дискурсу, використовують свої позиції, щоб схилити інших; дискурсивна афінність і спільні сюжетні лінії дають змогу об'єднувати акторів різного походження [21, с. 43-76].

Реалістична оцінка ролі науки водночас застерігає від її ототожнення із суб'єктом ухвалення рішень. Порівняльно-політологічні дослідження засвідчують, що наукові докази є лише одним із багатьох чинників рішення. За оцінкою, наведеною П. Керні, власне дослідження дають близько одного відсотка впливу на законодавче рішення - проти «громадськості» (близько шістнадцяти відсотків), «адміністрації» (одинадцять відсотків), політичних партій і бюджету (по вісім відсотків) [15, с. 4]. Автор наголошує, що в політиці, на відміну від «доказової медицини», діють вагоміші принципи належного вироблення політики - підзвітність через вибори, широкі консультації, узгодження позицій між партіями, - а тому необрані експерти й малозрозумілі докази навряд чи мають відігравати провідну роль [15, с. 7]. Ця теза підводить до розуміння науки як суб'єкта впливу, а не ухвалення. Її

підтверджує й типологія учасників політики Дж. Кінгдона, який розрізняє «видимий кластер» (президент, впливові парламентарі, засоби масової інформації, партії), що визначає порядок денний, і «прихований кластер» (науковці, дослідники, штатні експерти, фахові спільноти), що виробляє альтернативи; наука в цій моделі належить саме до прихованого кластера, впливаючи на зміст рішень, а не на їхню політичну актуалізацію [26, с. 68-70]. Аналогічно П. Сабатьє та автори «Теорій політичного процесу» відносять до кола учасників підсистеми політики не лише «залізний трикутник» законодавців, посадовців і лідерів груп інтересів, а й дослідників, журналістів і судових посадовців, причому університетських науковців, аналітиків і консультантів визнають серед центральних гравців, оскільки наукова й технічна інформація модифікує переконання учасників [13, с. 192]. Функціонально близьким є й спостереження В. В. Тертички про радників-аналітиків як окремий тип учасників державно-політичного процесу [12, с. 307, 443-444], а також систематизація М. Г. Моргана, який виокремлює канали науково-експертного впливу на владу - консультування глави держави, роль національних академій, аналітичних центрів, парламентських офісів оцінки технологій [17, с. 521-566].

Найпереконливіше суб'єктність доктрини виявляється в контексті реформи кримінального законодавства, де науку й законодавця постає можливим розглядати як пов'язаних суб'єктів. За вже неодноразово згаданим Указом Президента України від 7 серпня 2019 р. № 584/2019 у Комісії з питань правової реформи було утворено Робочу групу з питань розвитку кримінального права, до складу якої увійшли науковці провідних закладів вищої освіти і якій доручено підготувати проекти Кримінального кодексу та суміжних кодексів [37, с. 20-21; 51]. Методика роботи Робочої групи прямо приписувала авторам розділів ураховувати доктрину: було опрацьовано дисертації з 1992 р. та інші, зокрема зарубіжні, наукові публікації, а попередньо через Координаційний комітет мобілізовано десятки науковців кафедр кримінального права [52, с. 25, 27-29]. Серед доктринальних

передумов нового Кримінального кодексу монографія за загальною редакцією Ю. В. Бауліна та М. І. Хавронюка називає консенсус науковців щодо докорінного оновлення законодавства; сам проєкт пройшов публічні обговорення та численні національні й зарубіжні експертизи, а до його оцінки залучалися й інститути громадянського суспільства [52, с. 24, 31-32]. Отже, наука і громадянське суспільство постають тут як суб'єкти саме впливу на формування політики.

Прикметно, що вплив науковців дедалі виразніше набуває нормативного закріплення. Як зауважує М. І. Хавронюк, Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX прямо визнає осіб, які здійснюють наукове забезпечення правотворчості, суб'єктами такого забезпечення, а Наукову концепцію розвитку законодавства пов'язує з Національною академією наук України; передбачено й механізми кримінологічної експертизи [25, с. 61-65; 78]. Ще одним каналом доктринального впливу є вироблення наукою критеріїв якості правотворчості: як показує О. О. Пащенко, вимоги до конструювання охоронних норм (суспільна корисність, системно-правова несуперечливість, співрозмірність, повнота й ненадмірність заборони) вироблені саме в сучасній доктрині кримінального права, а верховенство права є їх квінтесенцією [61, с. 35]. Практикою інституціоналізованого впливу доктрини є й наукова експертиза проєкту: на запрошення керівництва Робочої групи О. О. Дудоров і Є. О. Письменський рецензували первинну версію проєкту Кримінального кодексу та давали постатейну критику, частину якої було враховано [54]. Вже зазначалося, що академічну науку як суб'єкта формування закріплює й нормативне визнання Національної академії правових наук України: за Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік вона визнана одним із суб'єктів, відповідальних за підготовку нового Кримінального кодексу, а до відповідного вебінару долучилося понад вісімдесят науковців, чії пропозиції зобов'язалася обговорити Робоча група [55, с. 5; 56]. Слушною в цьому світлі є й теза В. В. Шаблистого, що нормативне закріплення обов'язковості

обговорення актуальних проблем запобігання злочинам із залученням наукової громадськості є спробою повернути правозастосовну практику до наукового забезпечення, а безпека людини може стати основою якісно нової кримінально-правової політики [45, с. 98].

Найдетальніше конкретні інституції онаучнення правотворчості описали П. П. Андрушко та А. А. Стрижевська, які до механізму залучення науковців віднесли Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України, Головне науково-експертне та Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, Дослідницьку службу Верховної Ради України, а також профільні комітети; принципово, що науковці, залучені до складу робочих груп, «фактично стають поряд із народними депутатами суб'єктами» формування політики [79, с. 121-128]. Ця теза узгоджується з характеристикою Ю. В. Бауліним Робочої групи з питань розвитку кримінального права як колективного суб'єкта формування, саме якою обґрунтовано перехід від точкових змін чинного Кодексу до підготовки нового [31, с. 43-48]. Природу рішень такого колективного суб'єкта уточнює Ю. А. Пономаренко: виділення скінченної множини ступенів тяжкості шкоди та їх взаємне зрівняння є значною мірою конвенційним, продуктом узгодження позицій усередині суб'єкта-розробника [80, с. 66-70]. Своєю чергою В. М. Бурдін наголошує, що вибір доктринальної парадигми (класична чи соціологічна школа) є стратегічним рішенням, яке визначає внутрішнє наповнення кримінального закону [81, с. 71-74], а В. І. Борисов на прикладі обґрунтування криміналізації кібердиверсії прямо кваліфікує наукове опрацювання відповідних питань як процес формування наукових поглядів, що живить політику [82, с. 3-7]. Ширшу теоретичну рамку дає М. В. Шепітько, який визначає кримінальну політику як сферу наукових знань, спрямованих на стратегічну протидію засобами державного та громадського впливу, а серед елементів політики виокремлює «професійних учасників реалізації» - представників держави та громадськості, які здійснюють вплив на реформування, - і «споживачів» політики [76, с. 87].

Реалістична картина була б неповною без урахування чинників, що підривають вплив науки. Д. Гарланд показав, що кримінальна політика перестала бути справою, делегованою фаховим експертам, і стала політизованою й популістською: фахові групи, що колись домінували у виробленні політики, дедалі більше усуваються, а замість «доказів» і кримінологічного знання утверджується довіра до «голосу досвіду» та «здорового глузду» [83, с. 13-14]. Експертиза фахових груп дискредитується, а невдачі системи тлумачаться вже не як недофінансування, а як провал самої моделі [83, с. 19-20]; водночас у центр політики повертається жертва як символічна фігура, від імені якої обґрунтовують каральні заходи [83, с. 11-12], а «емоційна температура» вироблення політики під впливом медіа зміщується «від холодної до гарячої» [83, с. 10]. Ці спостереження узгоджуються з критично-реалістичною рамкою Ю. Ю. Коломієць, за якою кримінально-правова ідеологія відображає інтереси різних суб'єктів у певній ієрархії - насамперед держави, потім правлячої страти, а вже потім населення [77, с. 139], та з наведеною ним оцінкою місії Європейського Парламенту, за якою Верховна Рада України є «слабкою ланкою», перевантаженою законопроектами низької якості [77, с. 145]. Отже, наукова доктрина є суб'єктом впливу на формування кримінально-правової політики, проте цей вплив опосередкований, конкурує з політичними й популістськими чинниками та потребує інституціоналізованих каналів свого втілення.

Другу групу невіддільних акторів становлять інститути громадянського суспільства (далі також - ІГС). Питання про їхню суб'єктність доцільно розпочати з ширшої, родової щодо кримінально-правової, площини правоутворення. Т. О. Дідич обґрунтовує, що правоутворення є складним багатоаспектним явищем, пов'язаним із широким і неусталеним колом суб'єктів, а громадянське суспільство постає невід'ємним суб'єктом утворення права, суб'єктність якого зберігається на всіх етапах - від зародження факторів правоутворення до реалізації норм [84, с. 25-26]. Оскільки право породжене й зумовлене суспільством, первинним і основним

суб'єктом правоутворення є саме суспільство, що має полісуб'єктний характер [84, с. 26]. Усіх причетних до утворення права автор поділяє на державних (реалізують публічні інтереси) і недержавних, до яких належить громадянське суспільство та його суб'єкти [84, с. 27]. Ключовою для цього підрозділу є запропонована ним конструкція двох рівнів впливу громадянського суспільства на утворення права: безпосереднього, який реалізується народом через безпосереднє волевиявлення щодо прийняття, зміни чи скасування норм (спираючись на конституційний статус народу як єдиного джерела влади за ч. 1-2 ст. 5 Конституції України), та опосередкованого, що реалізується через об'єднання громадян шляхом офіційного чи неофіційного тиску на суб'єктів творення права, серед яких центральне місце посідають громадські організації та політичні партії [84, с. 26, 28]. Водночас автор не оминає й протилежного погляду - про первинність держави й похідний характер громадянського суспільства, яке бере участь в утворенні права лише в межах правомочностей, визначених державою [84, с. 27], що безпосередньо перегукується з розглянутою вище позицією О. В. Острогляда про громадянське суспільство як учасника, а не суб'єкта [9, с. 97].

Доктринальні підстави суб'єктності недержавних акторів знаходимо й у наскрізному шарі дослідження. І. В. Козич пов'язує залучення ІГС з інформаційно-комунікаційною функцією політики (експертиза проєктів нормативно-правових актів, громадське обговорення, електронні петиції) та з неофіційним контролем, який здійснюють прямо не уповноважені законом суб'єкти [10]. Про відхід від державоцентричної моделі свідчать і виступи учасників наукових читань пам'яті професора М. П. Чубинського. О. О. Житний фіксує диверсифікацію центрів впливу й визнання ролі соціально активних приватних осіб, ілюструючи це «точковим» суб'єктом реалізації - колективом підприємства, установи чи організації, за клопотанням якого особу можна звільнити від кримінальної відповідальності з передачею на поруки (ч. 1 ст. 47 Кримінального кодексу України), хоча такий колектив і не є спеціалізованим суб'єктом [85, с. 88-90]. Н. А. Савінова обґрунтовує

суб'єктність народу, який є не лише адресатом, а й повноцінним соціальним суб'єктом-оцінювачем і критиком політики: саме через народ виявляються потреба, межі та критерії ефективності кримінально-правових рішень, а принцип демократизму передбачає участь громадян, відкритість і суспільний контроль [86, с. 91-93]. Ще радикальніше висловлюється В. О. Туляков, для якого «криза суб'єктності» є однією з криз сучасного кримінального права: громадянське суспільство реально виробляє знання про злочинність і реагує на неї, а громадські організації де-факто виступають суб'єктами антикримінальної політики, оскільки першими фіксують нові форми злочинності, формують доказову базу й утримують відповідну інфраструктуру [87, с. 79-87].

Розкриття суб'єктності ІГС потребує уточнення самого поняття. О. Валевський та І. Валевська визначають організації громадянського суспільства як структури, члени яких поділяють спільні цілі й відповідальність в інтересах суспільства та які діють як посередники між владою і громадянами, сприяючи залученню громадян до ухвалення рішень і забезпечуючи нагляд за діяльністю влади [88, с. 50-51]. О. П. Нікітінський розглядає ІГС як важливий елемент системи стримувань і противаг, здатний забезпечити незалежний зовнішній моніторинг діяльності органів влади та виступати противагою державі [89, с. 79-80]. Емпіричним підтвердженням того, що суб'єктність цих інститутів масово мислиться саме через вплив, є наведені С. Стюарт дані загальнонаціонального опитування, за якими більшість респондентів визначали громадянське суспільство як «вплив громадськості на формування й реалізацію владних рішень», а ще майже чверть - як моніторинг владних структур [90, с. 186].

Практична суб'єктність ІГС реалізується через систему усталених форм участі. Першою з них є консультативно-дорадчі органи, передусім громадські ради. За Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» громадська рада є постійно діючим колегіальним

виборним консультативно-дорадчим органом при органі виконавчої влади, утвореним для участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю та врахування громадської думки під час формування і реалізації політики [91, с. 67-68; 92]. Г. Л. Попова систематизує чотири функції таких рад - експертну (обов'язкові для розгляду пропозиції щодо проєктів актів), комунікативну, контролюючу (зокрема громадська антикорупційна експертиза) та консультативну [91, с. 68-69], наголошуючи водночас на межі їхньої суб'єктності: рішення ради мають рекомендаційний характер, будучи обов'язковими лише для розгляду органом, при якому її утворено [91, с. 68]. Показовим є й масштаб самоорганізації: станом на жовтень 2011 р. сформовано 566 громадських рад із 608, а в установчих зборах узяли участь понад дев'ять тисяч представників ІГС [91, с. 68-69]. Нормативну основу цієї форми участі підтверджує й О. П. Нікітінський, який серед актів, що регулюють участь громадськості, особливо виокремлює зазначену Постанову № 996 [89, с. 80]. Разом із тим ефективність каналу залишається проблемною: за наведеними О. Валевським та І. Валевською результатами дослідження Секретаріату Кабінету Міністрів України, близько третини громадських рад не виконують належних функцій, лише близько половини органів надають радам проєкти актів для консультацій, а влада часто ігнорує їхні висновки [88, с. 55]. Ще Г. Л. Попова діагностувала дисфункції цього механізму - від фактичного призначення членів рад керівником органу до захоплення лідерства представниками партій [91, с. 69-70], а С. Стюарт відзначала суперечливість функціонування дорадчих органів і брак досвіду діалогу з обох боків [90, с. 188].

Другою формою є публічні консультації, які набувають дедалі жорсткішого нормативного закріплення. Як зазначають О. Валевський та І. Валевська, Закон України «Про публічні консультації» від 20 червня 2024 р. № 3841-ІХ зобов'язує органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші публічні органи проводити публічні консультації при ухваленні регуляторних актів, стратегічних рішень і програм, визначає їх форми

(зустрічі, опитування, слухання, електронні консультації) та передбачає єдину онлайн-платформу [88, с. 55; 93]. Ці автори фіксують і європейський контекст інституціоналізації участі: схвалену Кабінетом Міністрів України у 2025 р. Дорожню карту з питань функціонування демократичних інституцій, розділ якої про роль громадянського суспільства містить тридцять п'ять заходів, зокрема забезпечення публічних консультацій, а також План дій реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства, серед завдань якого - адаптація відповідного законодавства до права Європейського Союзу [88, с. 53-54].

Третьою - і найспецифічнішою для кримінально-правової сфери - формою є громадський контроль і моніторинг щодо органів правопорядку. Практичний посібник за загальною редакцією О. Банчука систематизує три форми участі громадськості стосовно органів правопорядку: громадський контроль, громадський моніторинг і співпрацю (партнерство) [94]. Кожна з них отримала нормативне закріплення. Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII уперше передбачив можливість постійної широкої участі громадськості у вирішенні кадрових питань поліції у формі діяльності поліцейської комісії (ст. 51), рішення якої в межах повноважень обов'язкові для керівників органів поліції [94]; для організації конкурсу комісії можуть утворювати робочі групи за участю представників громадськості та проєктів міжнародної технічної допомоги [94]. Однією з основних засад діяльності поліції той самий Закон визначає взаємодію з населенням на засадах партнерства (ст. 11), а рівень довіри населення - основним критерієм оцінки роботи поліції [94, с. 19-20]. Громадський моніторинг посібник концептуалізує як самостійну форму участі, що має на меті виявити недоліки в роботі органів, перевірити реальність реформ і запропонувати зміни, відрізняючись від державних перевірок непідконтрольністю органу [94, с. 27], а на локальному рівні - як місцеві програми забезпечення громадської безпеки, що передбачають залучення громадськості до профілактики й механізми підзвітності поліції громаді [94,

с. 74]. Типологію форм громадського контролю розгортає й О. П. Нікітінський, відносячи до них роботу в консультативно-дорадчих органах, публічні консультації, моніторинг місць несвободи, незалежні журналістські розслідування, громадські слухання, петиції та правозахисну діяльність [89, с. 80, 82]. Він звертає увагу на брак єдиного нормативного визначення «правоохоронних органів» та на наведений у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII їх перелік [89, с. 80-81; 96], а серед дієвих інструментів впливу називає звернення громадських організацій до прокуратури з вимогою порушити провадження за ст. 367 Кримінального кодексу України у разі ігнорування державними органами звернень [89, с. 81]. Окремо він описує національний превентивний механізм за моделлю «Омбудсмен+», що поєднує повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини із залученням активістів громадських організацій до превентивних моніторингових візитів у місця несвободи [89, с. 81], убачаючи в поєднанні інституційної потужності держави з активністю громадянського суспільства перспективну модель співпраці [89, с. 81].

Четвертою формою є експертиза, публічна адвокація та участь у доборі кадрів у сфері юстиції, що яскраво проявилися під час судової реформи. Як показує аналітичний огляд Р. Куйбіди, Б. Малишева, Т. Шепеля та Р. Марусенка, сама ідея формування судових органів на конкурсній основі виходила «саме з громадського експертного середовища», а Громадська рада доброчесності, сформована громадськими організаціями переважно з правників і журналістів-розслідувачів, брала участь у співбесідах і надавала висновки щодо доброчесності кандидатів; інструментами впливу ІГС стали також моніторинг, публічні заяви й адвокація вимог прозорості [97, с. 4-5, 26-27]. Р. Куйбіда, М. Жернаков і М. Середа наголошують, що Громадська рада доброчесності є визначеним законом інструментом громадськості для допомоги в оцінюванні суддів [98, с. 9], а найдієвішим виявився механізм із вирішальним голосом: залучена до добору суддів Вищого антикорупційного

суду Громадська рада міжнародних експертів завдяки безпосередній участі в ухваленні рішень успішно відфільтрувала недоброчесних кандидатів [98, с. 9-10]. Звідси автори виводять і пропозицію оптимізації - сформувати органи добору суддів із більшістю представників громадського сектору, яким довіряє суспільство [98, с. 10]. Самостійною формою участі є й продукування доказової бази: соціологічний моніторинг громадської думки про правосуддя, проведений на замовлення Центру політико-правових реформ за фінансової підтримки Європейського Союзу, є формою участі ІГС у виробленні політики поряд з експертизою й адвокацією [99, с. 2]. Це дослідження водночас виявляє амбівалентність відносин: якщо громадяни оцінюють вплив активістів на незалежність суддів як маловагомий, то самі судді відносять громадських активістів до головних загроз їхній незалежності [99, с. 14], що засвідчує напруження між моніторинговою активністю ІГС й самосприйняттям суб'єктів реалізації. Критично оцінює дієвість цих каналів галузевий бриф Є. Крапивіна та М. Каменєва, за яким реформам органів правопорядку бракує скоординованості, а «позиція експертної, наукової спільноти та громадянського суспільства враховується нечасто» [100, с. 2]. Роль ІГС у сфері протидії корупції розкриває Л. Ю. Тімофєєва: громадські організації здійснюють моніторинг законодавства, законопроектів і правозастосування, а Центр політико-правових реформ взаємодіє з Національним агентством з питань запобігання корупції та Верховним Судом, готує аналітику й виявляє ризики [101, с. 137-142]. Технологічним виміром такої участі є розроблена М. В. Карчевським платформа CrimeDataLab, що агрегує офіційну статистику й уможливлює громадський контроль та відкриті дані як інструмент суб'єктності суспільства [102, с. 114-118].

Особливе місце серед форм участі посідають засоби масової інформації. Р. Пуглізі показує, що плюралістичні медіа стали ключовим елементом розширеного суспільного нагляду: журналісти діяли як посередники між громадянами й парламентським комітетом, а викриття журналістами-розслідувачами корупції призводило до відставок вищих посадовців

правопорядку [103, с. 18-20]. Про роль медіа у формуванні репутації правосуддя й балансуванні популістських нападів на суди пише і Р. Куйбіда зі співавторами [98, с. 10], а Є. О. Письменський прямо відносить контроль громадськості та засобів масової інформації - зокрема спеціалізацію журналістів на моніторингу законопроектної роботи - до засобів оптимізації формування політики поряд із залученням вузьких фахівців [64, с. 48-49].

Найвищим проявом суб'єктності ІГС є перебирання ними функцій держави. Р. Пуглізі документує, що через тимчасову неспроможність держави виконувати функції безпеки громадянське суспільство *de facto* перетворилося на актора безпеки - від загонів самооборони до забезпечення й моніторингу оборонних питань [103, с. 2-3], а практики «народного контролю» постали як розсіяні, часто неформальні, але значущі експерименти позаінституційного контролю над сектором безпеки [103, с. 16-17]. Р. Пашов і Ю. Рубан фіксують, що повномасштабне вторгнення каталізувало консолідацію ІГС й посилило запит суспільства на його залучення до процесів прийняття та імплементації рішень; серед напрямів діяльності - збирання доказів злочинів проти цивільного населення, що формує підґрунтя для майбутнього переслідування [104, с. 40-41]. У ширшому контексті повоєнного відновлення К. В. Петровська, А. О. Тургенєва та А. Б. Мельничук наголошують, що волонтерські ініціативи та громадські організації є суб'єктами відновлення держави, дієвість яких, однак, залежить від налагодженої взаємодії з органами влади й міжнародними донорами [105].

Утім, суб'єктність ІГС не варто ідеалізувати, і критична традиція містить низку важливих застережень. Л. Вей, аналізуючи слабкі пострадянські держави, обґрунтовує концепцію «плюралізму за замовчуванням», за якою безпосереднім джерелом політичної конкуренції є не так розвинуте громадянське суспільство, як нездатність можновладців забезпечити авторитарне правління; відносно слабе громадянське суспільство разом із концентрацією ресурсів у держави радше підривало опозицію, а вагомішими чинниками лібералізації виявлялися міжнародне середовище й пряма

умовність на кшталт членства в Європейському Союзі [106, с. 45-47, 271-273]. О. Бурлюк, Н. Шаповалова та К. Зарембо застерігають, що не всяке громадянське суспільство корисне для демократії: поряд із «цивільним» зростає «нецивільне» - радикальні об'єднання, що вдаються до насильства [107, с. 7-10]; а в умовах слабкої держави постає «гібридизація», коли волонтерські ініціативи не так наглядають за владою, як виконують роботу замість неї, спонукаючи органи покладатися на громадянське суспільство, а не змінювати власні практики [107, с. 10-12]. Ці автори вважають ключовим викликом фрагментацію й поляризацію громадянського суспільства за цінностями [107, с. 12-14]. Схожі застереження знаходимо й у С. Стюарт, яка констатувала, що вплив неурядових організацій на ширше суспільство виявився низьким, а очікування перетворення їх на агентів демократизації - надто амбітними; серед бар'єрів вона називала брак професійності, політичної незалежності й механізмів регулярного діалогу, а також вади законодавства [90, с. 189-194]. Нарешті, Р. Пуглізі прямо вказує на «слизьку межу» між громадянською участю й войовничим популізмом [103, с. 4], підкреслюючи, що громадянське суспільство виконує функцію демократичного нагляду лише за умови, що держава визнає його позитивну роль і гарантує змістовний доступ до ухвалення рішень [103, с. 21]. Актуальність цих застережень підтверджують і зафіксовані О. Валевським та І. Валевською випадки тиску на організації громадянського суспільства, журналістів та активістів [88, с. 56].

Підсумовуючи, наукова доктрина та ІГС є суб'єктами впливу на формування кримінально-правової політики, а не суб'єктами ухвалення владних рішень. Їхня суб'єктність є реальною, проте умовною: вона реалізується через інституціоналізовані канали - наукову експертизу й доктринальне обґрунтування, консультативно-дорадчі органи, публічні консультації, громадський контроль і моніторинг, публічну адвокацію та засоби масової інформації, - і водночас залишається вразливою до популістської ерозії, імітаційності дорадчих механізмів і надмірної залежності від визнання з боку держави. У контексті реформи кримінального

законодавства й курсу на європейську інтеграцію ці канали дедалі виразніше набувають нормативного закріплення, що дає підстави розглядати обидві групи невіддільних акторів як повноправну складову системи суб'єктів формування кримінально-правової політики.

2.4. Наднаціональні та міжнародні суб'єкти впливу на формування кримінально-правової політики України

Розгляд суб'єктного складу кримінально-правової політики був би неповним без урахування того рівня, який у територіальній класифікації суб'єктів (підрозділ 1.3) позначено як наднаціональний і міжнародний. Якщо національні суб'єкти формування наділені владними повноваженнями творити кримінальний закон, то суб'єкти зовнішнього рівня впливають на його зміст опосередковано - через міжнародні стандарти, рекомендації, моніторингові процедури та принцип умовності (*conditionality*). Саме тому їх коректніше визначати не як суб'єктів формування у вузькому значенні, а як суб'єктів впливу на формування: вони не ухвалюють національних кримінально-правових приписів, проте задають рамки, орієнтири й спонукальні механізми, у межах яких діють національні суб'єкти.

Доктринальну опору для виокремлення цього рівня дає теорія інтеграційного впливу П. Л. Фріса. Учений обґрунтовує, що інтеграційні процеси визначають і зовнішню, і внутрішню політику держави, а отже поширюються й на КПП як складову внутрішньої правової політики; наслідком стає потреба корегування національної політики відповідно до загальнолюдських цінностей [108]. Залишаючись національною за своєю суттю, КПП під впливом інтеграції дедалі більше набуває, за висловом дослідника, «міжнаціонального» характеру [108]. Ще у працях середини 2000-х років П. Л. Фріс звертав увагу на проблему узгодження національної та міжнародної КПП: приклад протидії торгівлі людьми, яку національний законодавець визнавав злочином ще до появи відповідної конвенції, показує, що міжнародний порядок денний впливає на національне формування політики нерівномірно, породжуючи як зближення, так і розбіжності [109].

Сам перелік конвенційних злочинів міжнародного характеру - від незаконного обігу наркотиків до захоплення заручників і піратства - засвідчує формування спільного міждержавного порядку денного, до якого долучаються національні суб'єкти [109].

Ця теза узгоджується із загальнішим спостереженням, що міжнародне та наднаціональне право поступово стає частиною внутрішнього права держав, отримуючи над ним пріоритет, чим інтенсифікуються глобалізаційні та інтеграційні процеси; відповідно правова система України має чітко визначати місце міжнародних і європейських стандартів [40, с. 3]. У доктрині реформування вітчизняного кримінального законодавства коло зовнішніх суб'єктів впливу окреслено цілком конкретно: Ю. В. Баулін і В. Я. Тацій до чинників формування нового Кримінального кодексу відносять Європейський Союз (далі - ЄС) з його директивами, Раду Європи (далі - РЄ) та її стандарти, Європейську комісію «За демократію через право» (Венеційську комісію, далі - ВК), Європейський суд з прав людини (далі - ЄСПЛ), рекомендації яких лягають в основу законодавчих рішень [37, с. 22-23]. Отже, зовнішній рівень суб'єктів охоплює дві відносно самостійні групи - наднаціональні інституції європейської інтеграції (ЄС, РЄ та їх органи) і міжнародні організації універсального характеру (насамперед структури Організації Об'єднаних Націй, далі - ООН), - які різняться механізмами впливу й мірою обов'язковості своїх приписів.

Найпотужнішим наднаціональним суб'єктом впливу на національну КПП виступає ЄС. Його вплив реалізується насамперед через принцип умовності: імплементація *acquis communautaire* є умовою членства й обов'язковою вимогою до нового КК, а за ст. 83 Договору про функціонування ЄС (далі - ДФЄС) Європейський Парламент і Рада директивами встановлюють мінімальні правила щодо визначення злочинів і санкцій у сферах особливо тяжкої транскордонної злочинності [52, с. 22-23; 110]. Ця компетенція, як показує М. Кайафа-Гбанді, істотно розширилася після Лісабонського договору, що об'єднав колишні «опори» в єдину інституційну структуру: щодо

захисту фінансових інтересів Союзу ЄС уповноважений установлювати директивами мінімальні правила стосовно складів злочинів і санкцій, а за окремими поглядами (ст. 325, 86 ДФЄС) - навіть визначати склади регламентами [111, с. 575-576; 110]. Показовим є вибір правової бази для «антифрод»-директиви (Директива (ЄС) 2017/1371): ст. 83 ДФЄС втілює «дворівневу» модель ухвалення кримінальних приписів, за якої наднаціональний орган окреслює елементи складів, а держава-член конкретизує ознаки діянь і покарань узгоджено з власною системою, і обидва рівні стають «охоронцями» основоположних прав [111, с. 576; 112]. У цій моделі держави-члени зберігають «аварійне гальмо» (emergency brake) - можливість зупинити проєкт директиви, що зачіпає фундаментальні засади їхніх систем кримінальної юстиції [111, с. 576].

Наднаціональний рівень отримує й власний орган переслідування: ст. 86 ДФЄС передбачає Європейську прокуратуру (EPPO), запроваджену Регламентом (ЄС) 2017/1939, яка розслідує та передає на розгляд справи про шахрайство проти фінансових інтересів ЄС, утворюючи «напівцентралізований» кримінальний процес [111, с. 575; 113]. Тим самим ЄС постає не лише наднаціональним нормотворцем, а й суб'єктом реалізації політики на власному рівні.

Водночас компетенція ЄС у кримінальному праві має чіткі межі. В. Шредер наголошує, що гармонізація не є самоціллю, а має функціональне призначення - розбудову простору свободи, безпеки та юстиції; у сферах ст. 82 і 83 ДФЄС Союз може встановлювати лише «мінімальні правила» й лише директивами, не маючи повної гармонізаційної компетенції [114, с. 144]. Пріоритет у співпраці в кримінальних справах надано взаємному визнанню, тоді як зближення законодавства є субсидіарним засобом («якщо необхідно», ст. 67, 82 ДФЄС) [114, с. 145-146]. Проте взаємне визнання ґрунтується на презумпції, що всі держави-члени є правовими державами (ст. 2, 49 Договору про Європейський Союз, далі - ДЄС); за «кризи верховенства права» ця презумпція втрачає силу, і Суд ЄС (рішення у справах *Aranyosi, LM*) визнав,

що за серйозних недоліків основоположних прав держави можуть відмовити у виконанні європейського ордера на арешт (Рамкове рішення 2002/584/ЮВС) чи європейського слідчого ордера (Директива 2014/41/ЄС) [114, с. 146; 115; 117; 118]. Межами наднаціонального втручання виступають також «аварійне гальмо» (ст. 82, 83 ДФЄС), принципи субсидіарності й пропорційності (ст. 5 ДЄС), Хартія основоположних прав ЄС і, в окремих державах, національне конституційне право [114, с. 146-147; 116].

Ще послідовніше обмежувальну лінію проводить Ю. Еберг, розглядаючи субсидіарність як нормативний контроль над самим законодавцем ЄС. На його думку, за доказово-обґрунтованим розумінням субсидіарності тягар доведення покладається на законодавця Союзу: він має довести, що розбіжності національних кримінальних законів справді спричиняють «провал ринку» і що саме кримінальне право є належним засобом [119, с. 117]. Захист правової різноманітності, підкреслює автор, має особливу вагу саме в кримінальному праві через його зв'язок із національними традиціями й цінностями, а міркування демократії та легітимності підтримують збереження різноманіття як способу дати місцевому населенню більший вплив на ухвалення рішень [119, с. 123]. Звідси - застереження проти надмірної експансії: гармонізація без доведеної практичної потреби, твердої правової бази та серйозної «доданої вартості» суперечить принципу *ultima ratio* на наднаціональному рівні й сама перетворюється на дисфункцію [119, с. 123-124].

Для України вплив ЄС має цілком предметний вимір. Приведення законодавства у відповідність до актів права ЄС стає прямою метою правотворчості: як зазначає М. Акімов, відповідні законопроекти спрямовано на імплементацію директив ЄС і виконання рекомендацій Європейської Комісії [120, с. 9; 121]. Водночас Л. Тімофєєва звертає увагу на новітні інструменти наднаціонального законодавця - Директиву ЄС про боротьбу з корупцією, що прямо передбачає участь громадськості [101, с. 137]. Зворотним боком цього процесу є те, що частина національних кримінально-правових

положень залишається неузгодженою з ратифікованими європейськими та міжнародними документами (щодо корупції, відмивання коштів, господарських злочинів), тоді як *acquis* ЄС потребує повного врахування [46, с. 8-10]. Це підтверджує подвійну природу впливу ЄС: він є водночас джерелом гармонізації та полем розходжень, які належить долати національним суб'єктам.

Другим наднаціональним центром впливу є Рада Європи з її органами. Після приєднання до РЄ та ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі - ЄКПЛ) Законом України 1997 р. Україна зобов'язалася поважати Конвенцію й виконувати рішення ЄСПЛ, а сама Конвенція набула в національному правопорядку статусу, узгодженого зі ст. 9 Конституції України [122, с. 162; 123]. Як показує О. Литвин, практика ЄСПЛ стала орієнтиром не лише для судів, а й для законодавця - важливим інструментом формування правової політики та гарантією відповідності правопорядку міжнародним стандартам прав людини [122, с. 162-163]. Рішення Суду виконують подвійну роль: обов'язкові для конкретної справи, вони водночас формують загальні стандарти тлумачення Конвенції, яку Суд трактує як «живий інструмент» [122, с. 163]. Оскільки і Верховний Суд, і Конституційний Суд України визнають практику ЄСПЛ джерелом тлумачення, її фрагментарне застосування шкодить єдності правозастосування, а тому інтеграція цієї практики потребує системних зусиль усіх суб'єктів правової системи [122, с. 163, 165-166]. У такий спосіб ЄСПЛ (через РЄ) постає наднаціональним суб'єктом, що впливає і на формування, і на реалізацію КПП.

Особливу роль серед органів РЄ відіграє Венеційська комісія, доктрина якої задає стандарти інституційного дизайну суб'єктів КПП. У компіляції власних висновків ВК послідовно обстоює обрання парламентом посадовців державних інституцій кваліфікованими більшістями: такий порядок змушує більшість шукати компромісу з опозицією й захищає «чутливі» інституції-запобіжники від домінування правлячої більшості, а водночас має

поєднуватися з ефективними механізмами подолання глухого кута (anti-deadlock) [124, с. 4-5]. Ця доктрина безпосередньо адресована Україні. Щодо Конституційного Суду ВК консультувала запровадження конкурсного добору кандидатів у судді та застерігала, що новий обов'язковий каркас КСУ може встановити лише установча влада - парламент кваліфікованою більшістю (висновки CDL-AD(2020)039 та CDL-AD(2022)054 щодо України) [124, с. 5-6]. Щодо прокуратури Комісія вказувала, що обрання генерального прокурора кваліфікованою більшістю знижує ризик призначення «партійного лояліста», а дизайн прокурорської ради має уникати водночас корпоративізму й політизації [124, с. 24-25, 34]. Нарешті, щодо антикорупційних органів ВК підтримала призначення керівника кваліфікованою більшістю парламенту з належним anti-deadlock механізмом, що прямо стосувалося процедури призначення й звільнення директорів Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань (висновок CDL-AD(2023)004 щодо України) [124, с. 34-35]. Отже, наднаціональний суб'єкт задає стандарт деполітизації національних суб'єктів реалізації КПП.

Інструментальний вимір впливу РЄ ілюструє й «Мірило правовладдя» (Rule of Law Checklist) ВК, яке А. А. Музика та Л. А. Музика пропонують використовувати як орієнтир для закріплення змісту верховенства права в проєкті КК [125, с. 21-22]. Наднаціональні актори впливають і на кадровий дизайн окремих суб'єктів реалізації: для добору суддів Вищого антикорупційного суду було залучено Громадську раду міжнародних експертів із членів, номінованих міжнародними організаціями, яка спільно з Вищою кваліфікаційною комісією суддів могла припиняти участь кандидатів, і саме її безпосередня участь забезпечила успішне фільтрування складу суду [98, с. 9-10]. Це показовий приклад того, як зовнішній суб'єкт вбудовується безпосередньо в національну інституційну процедуру.

Поряд із європейськими інституціями на національну КПП впливають міжнародні організації універсального характеру, насамперед структури ООН. Д. Нелкен показує, що дедалі менше сенсу має мислити кримінальну юстицію

в межах окремих національних юрисдикцій: ООН і ЄС створюють модельні закони й моніторять мінімальні стандарти «найкращої практики», а Управління ООН з наркотиків і злочинності (далі - UNODC) розробляє модельні закони, щоб допомогти урядам перекласти міжнародні договірні зобов'язання у національне законодавство - від протидії торгівлі людьми до відмивання коштів [126, с. S31-S50]. Окремим механізмом впливу стають Цілі сталого розвитку ООН, що охоплюють питання злочинності й безпеки та мандатують обмін «найкращими практиками», а разом із глобальними соціальними індикаторами утворюють особливий режим «врядування через індикатори» (governance by indicators) [126, с. S31-S50]. Проте Д. Нелкен супроводжує це важливим застереженням латентного характеру: «найкращі практики» й індикатори соціально конструюються, а ключові питання - чий голоси враховуються й хто відбирає «експертів»; ті, хто здійснює транснаціональне ранжування, нерідко більше зацікавлені змінювати контексти, ніж розуміти їх, тож існує ризик видати локальне за глобальне [126, с. S31-S50]. Це застереження вимагає обережного ставлення до наднаціонального й міжнародного впливу як до «м'якої влади».

Нормотворчо-орієнтуючу роль ООН підтверджують і Настанови щодо запобігання злочинності: ухвалені резолюцією Економічної і соціальної ради ООН (далі - ЕКОСОР) 2002/13 - з опертям на резолюцію 1995/9 та за підтримки резолюції Генеральної Асамблеї 56/261 і резолюції ЕКОСОР 2008/24 - вони ґрунтуються на низці міжнародних стандартів ООН [127, с. 24-25; 128; 129; 130; 131]. Ці Настанови рекомендують урядам зробити запобігання постійною частиною своїх структур і, зокрема, утворити постійний центральний орган, відповідальний за реалізацію політики, який забезпечує лідерство, координацію між органами й розроблення національного плану [127, с. 29-30]. Так формується міжнародний стандарт архітектури національних суб'єктів формування та координації політики.

Форумний вимір міжнародного впливу розкриває В. І. Шакун, характеризуючи Конгреси ООН з попередження злочинності як один із

найважливіших міжнародних майданчиків вироблення стратегічних підходів до глобальних криміногенних викликів; водночас дослідник фіксує суттєвий розрив між офіційним порядком денним таких форумів і фактичними джерелами глобальної небезпеки, наголошуючи на потребі критичного, а не описового аналізу їхньої діяльності [132, с. 16-20]. Систематизацію суб'єктів зовнішнього рівня пропонує В. К. Грищук: до суб'єктів міжнародних відносин у сфері безпеки він відносить кожен окрему державу; міждержавні утворення - глобальні організації (ООН), альянс колективної безпеки (НАТО), держав-гарантів, регіональні військові союзи та партнерські договори; а також міжнародні громадські організації, підкреслюючи, що основою їх взаємодії є глобалізація, яка посилює взаємозалежність і змушує координувати спільні зусилля [133, с. 8-12]. Нарешті, у площині матеріального кримінального права міжнародні організації постають особливими колективними суб'єктами: А. А. Оганнісян розглядає застосування до них заходів кримінально-правового характеру з урахуванням міжнародно-правової відповідності та імунітетів, що ставить питання про узгодження національного КК з міжнародними зобов'язаннями [28, с. 182-185]. Таким чином, міжнародний рівень охоплює і форуми (Конгреси ООН), і організації-стандартоутворювачі (UNODC), і самих колективних суб'єктів міжнародних відносин.

Ключовим механізмом, через який зовнішні суб'єкти впливають на національне формування, є принцип умовності, юридично закріплений передусім Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. М. В. Шепітько показує, що Угода ставить конкретні завдання кримінально-правового значення - ратифікацію та імплементацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду (далі - МКС), співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю й тероризмом та судове співробітництво у кримінальних справах, - які згодом відображаються у стратегіях, ухвалюваних рішеннями Ради національної безпеки і оборони України та затверджуваних указами Президента України [134, с. 36-39]. Учений водночас констатує, що окремі прямо названі в Угоді напрями (протидія підробленню документів,

контрабанді) не дістали належного відображення в національних стратегіях, а зміни до КК на виконання Римського статуту мають радше «косметичний» характер, що засвідчує неповне виконання взятих зобов'язань [134, с. 39-40]. Це унаочнює, що зовнішній вплив не діє автоматично, а опосередковується якістю роботи національних суб'єктів.

Емпіричну картину такого впливу дає І. В. Козич, який серед зовнішніх запитів, що спонукали формування КПП у 2016-2019 рр., називає виконання Угоди про асоціацію, реалізацію рекомендацій ЄС для візової лібералізації (зокрема імплементацію Директиви ЄС про арешт і конфіскацію та запровадження електронного декларування), імплементацію Стамбульської конвенції РЄ, а також гармонізацію з Лансаротською конвенцією про захист дітей від сексуальної експлуатації [10, с. 235-237]. Юридичним «шлюзом», через який міжнародні акти входять у національну систему, залишається ратифікація: як зазначає О. О. Пащенко, підписані від імені України договори (Римський статут, Стамбульська конвенція) стають частиною системи законодавства лише після ратифікації Верховною Радою України [61, с. 36]. Проте суто нормативного «шлюзу» недостатньо. Є. Л. Стрельцов застерігає, що механічне копіювання зарубіжного кримінального законодавства без урахування внутрішнього контексту веде до «колонізації» права, а тому вплив наднаціональних і зарубіжних суб'єктів є легітимним лише як опосередкований національною наукою, а не як пряме запозичення [58, с. 11]. Ця вимога перегукується з тезою П. Л. Фріса про потребу узгодження національної та міжнародної КПП, а не автоматичного підпорядкування їй.

Політичний і безпековий вимір умовності підтверджують подальші дослідження. Умовність членства в ЄС, поряд із демонстраційними ефектами й діяльністю транснаціональних неурядових організацій, Л. Вей відносить до найвагоміших зовнішніх чинників лібералізації у слабких державах [106, с. 340-341]. У новітньому вимірі євроінтеграційна умовність інституціалізується через дорожні карти та механізми участі: О. Валевський та І. Валевська показують, що схвалена Кабінетом Міністрів України у 2025 р. Дорожня карта,

узгоджена з Європейською Комісією, стала передумовою відкриття переговорів про вступ до ЄС, а створена за Угодою про асоціацію Платформа громадянського суспільства Україна-ЄС моніторить її виконання [88, с. 53-54]. Ці приклади показують, що зовнішні суб'єкти впливають не лише на зміст кримінального закону, а й на самі процедури його вироблення.

Окремо слід відзначити інституційний супровід формування з боку наднаціональних і міжнародних партнерів. Діяльність Робочої групи з розробки нового КК протягом кількох років супроводжувала Консультативна місія ЄС, яка забезпечувала експертизу й переклад проєкту, а з 2024 р. підтримку надає й Організація з безпеки і співробітництва в Європі [52, с. 27]. У такий спосіб зовнішні суб'єкти беруть участь у формуванні національної КПП не лише через стандарти й умовність, а й через безпосередній експертний супровід національних суб'єктів.

Проведений аналіз дає підстави систематизувати зовнішній рівень суб'єктів впливу на формування КПП України. Його утворюють, по-перше, наднаціональні інституції європейської інтеграції - ЄС як самостійний нормотворець (*acquis*, мінімальні правила директивами, Європейська прокуратура) і РЄ з її органами (ЄСПЛ, Венеційська комісія); по-друге, міжнародні організації універсального характеру - структури ООН і UNODC як стандартоутворювачі, а також спеціалізовані моніторингові органи у сфері протидії корупції та відмиванню коштів (Група держав проти корупції - GRECO, Комітет експертів MONEYVAL, Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів - FATF), що діють тими самими механізмами. Спільним для всіх є те, що вони впливають не владним приписом, а через стандарти, рекомендації, моніторинг та умовність, а результат їх впливу опосередковується національними суб'єктами - від ратифікаційної діяльності Верховної Ради України до якості наукового та стратегічного забезпечення. Водночас цей вплив має двоїсту природу: будучи джерелом гармонізації й деполітизації національних інституцій, він потребує критичного сприйняття, аби не перетворитися ні на наднаціональну

надкриміналізацію всупереч субсидіарності, ні на «врядування через індикатори», у якому локальне видається за глобальне. Урахування цієї двоїстості є передумовою збалансованого вертикального узгодження національного, наднаціонального та міжнародного рівнів системи суб'єктів КПП, до розгляду якого дисертація звертається у підрозділі 4.2.

Висновки до розділу 2

Проведений у другому розділі аналіз суб'єктів формування кримінально-правової політики дає підстави для таких висновків.

По-перше, Верховна Рада України постає основним суб'єктом формування, який у монопольному порядку здійснює криміналізацію й пеналізацію та діє в правотворчій площині переважно через законодавчі ініціативи народних депутатів, що зумовлює водночас високу динаміку й системні дисфункції формування - хаотичну новелізацію, брак концептуалізації та відірваність від експертного середовища. Президент України, не будучи законодавцем, впливає на формування через право законодавчої ініціативи, підписання законів і вето, а помилування реалізує радше як прояв уже сформованої політики; найвагоміший його внесок пов'язаний не з власним нормотворенням, а зі створенням нормопроєктного суб'єкта. Підтверджуючи тези Розділу 1, формування КПП запропоновано розглядати не як однорідну функцію, а як поєднання трьох функціональних ролей - нормопроєктної (вироблення змісту політики), легітимаційної (надання йому юридичної форми закону) та рамкової (задання зовнішніх меж і орієнтирів), - які є функціями, а не типами суб'єктів: один орган може поєднувати кілька ролей, але жодна не поглинає інших

По-друге, виконавча гілка влади становить багаторівневу підсистему суб'єктів формування. Рада національної безпеки і оборони України забезпечує стратегічно-безпековий вимір, схвалюючи безпекові стратегії та ухвалюючи санкційні рішення, що вводяться в дію указами Президента України; Кабінет Міністрів України діє передусім на нормопроєктному та програмному рівнях, поєднуючи підготовку проєктів актів і схвалення

державних програм із координацією нижчих ланок і адаптацією законодавства до європейських стандартів; центральні органи виконавчої влади - насамперед Міністерство юстиції та Міністерство внутрішніх справ - виступають галузевими розробниками й ініціаторами змін кримінального законодавства, тоді як інші такі органи залишаються радше учасниками формування. Спільною ознакою всіх виконавчих суб'єктів є подвійна, формувально-реалізаційна природа їхньої участі, що ускладнює жорстке віднесення їх лише до однієї групи системи.

По-третє, наукова доктрина та інститути громадянського суспільства є суб'єктами впливу на формування політики, а не суб'єктами ухвалення владних рішень. Їхня суб'єктність реальна, проте умовна: доктрина набуває здатності впливати за умови науковості й визнання юридичною громадськістю (модель «окремий учений - наукова спільнота - юридична громадськість»), а інститути громадянського суспільства діють через інституціоналізовані канали - наукову експертизу й доктринальне обґрунтування, консультативно-дорадчі органи, публічні консультації, громадський контроль і моніторинг, публічну адвокацію та засоби масової інформації. Цей вплив опосередкований, конкурує з політичними й популістськими чинниками, залишається вразливим до імітаційності дорадчих механізмів і надмірної залежності від визнання з боку держави, але в умовах реформи кримінального законодавства й курсу на європейську інтеграцію дедалі виразніше набуває нормативного закріплення.

По-четверте, зовнішній рівень утворюють дві групи суб'єктів впливу: наднаціональні інституції європейської інтеграції - Європейський Союз як самостійний нормотворець (*acquis*, мінімальні правила директивами, Європейська прокуратура) і Рада Європи з її органами (Європейський суд з прав людини, Венеційська комісія), - а також міжнародні організації універсального характеру, насамперед структури Організації Об'єднаних Націй, і спеціалізовані моніторингові органи у сфері протидії корупції та відмиванню коштів. Спільним для них є те, що вони впливають не владним

приписом, а через стандарти, рекомендації, моніторинг і принцип умовності, а результат їхнього впливу опосередковується національними суб'єктами - від ратифікаційної діяльності Верховної Ради України до якості наукового та стратегічного забезпечення. Цей вплив має двоїсту природу: будучи джерелом гармонізації й деполітизації національних інституцій, він потребує критичного сприйняття, аби не перетворитися ні на наднаціональну надкриміналізацію всупереч субсидіарності, ні на «врядування через індикатори».

По-п'яте, спільною рисою всіх розглянутих суб'єктів формування є те, що жоден із них не діє ізольовано, а сама система має мережевий і динамічний характер: Президент творить нормопроектний суб'єкт, Робоча група (як приклад спеціально створеного органу) в період своєї роботи живилася доктриною та зворотним зв'язком від суб'єктів реалізації, Верховна Рада України легітимує вироблений зміст політики, надаючи йому форми закону, а виконавча влада й зовнішні суб'єкти задають безпекові, програмні та наднаціональні орієнтири. Наскрізним для цього рівня є розмежування суб'єкта формування та учасника формування, а саме формування не зводиться до законодавчого ухвалення норм, охоплюючи доктринально-нормопроектний, організаційно-супровідний, стратегічно-безпековий і зовнішньо-орієнтуючий складники.

РОЗДІЛ 3

ОРГАНИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. Суд, Верховний Суд та Конституційний Суд України у реалізації кримінально-правової політики

Перехід від суб'єктів формування кримінально-правової політики до суб'єктів її реалізації змінює саму оптику дослідження: якщо на рівні формування визначальними є інституції, наділені правотворчими повноваженнями, то на рівні реалізації політика «доозначається» у практиці застосування кримінального закону, а провідну роль у ній відіграють органи судової влади. За домінантною в українській доктрині моделлю, діяльність із протидії злочинності засобами матеріального кримінального права здійснюється виключно державними органами і розгортається на двох рівнях - законотворчому, на якому виробляються кримінально-правові засоби та втілюються в законі (компетенція Верховної Ради України за п. 5 ч. 1 ст. 85 і п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України), і правозастосовному, на якому ці засоби застосовуються до осіб, які вчиняють злочини, що покладено на суди [1, с. 185-186]. Ю. Баулін уточнює цю матрицю, розрізняючи в кримінально-правовому регулюванні нормативний і правозастосовний рівні (стадії): на нормативному рівні суб'єктом виступає Верховна Рада України, яка законами моделює кримінально-правові відносини, а на правозастосовному - органи держави, «перш за все суди», а також органи досудового слідства, що застосовують норму до конкретної особи [35, с. 26-27]. Механізм кримінально-правового регулювання складають норми права, юридичний факт (вчинення злочину) та акти застосування, причому на стадії досудового слідства застосовується гіпотеза норми, а судом - і гіпотеза, і диспозиція (санкція) [35, с. 27]. Уже цей поділ засвідчує, що суб'єкти реалізації внутрішньо неоднорідні, а суд посідає в їхній системі центральне місце, оскільки саме він доводить застосування норми до логічного завершення.

Ключове для цього підрозділу питання полягає в тому, чи є суд суб'єктом кримінально-правової політики, чи лише її учасником. Відповідь залежить від того, які органи ми відносимо до суб'єктів. За позицією В. Борисова і П. Фріса, рівнева диференціація дозволяє віднести до суб'єктів кримінально-правової політики Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ та Верховний Суд України, причому суб'єктами визнаються лише ті державні інституції, які формують політику; натомість суди загальної юрисдикції, правоохоронні органи і громадяни визнаються учасниками, які не формують політику, а лише діють у сфері кримінально-правової охорони та регулювання [4, с. 22]. Цей перелік згодом відтворено у п'ятому томі «Правової доктрини України» та в огляді О. Острогляда, який додає до нього важливе застереження про динамічність системи суб'єктів: вона є явищем, здатним до доповнення новими суб'єктами чи виключення наявних залежно від розвитку політики [2, с. 154]. Отже, у самій доктрині закладено внутрішню напругу: вищі судові інстанції (Конституційний Суд, Верховний Суд) віднесено до суб'єктів, а суди загальної юрисдикції - до учасників, хоча всі вони належать до єдиної судової влади.

Цю напругу увиразнює позиція П. Фріса, для якого застосування норм кримінального права здійснюється спеціально уповноваженими органами держави - судом, прокуратурою, органами внутрішніх справ, і саме правозастосовний рівень політики найчастіше стає предметом фахового та громадського аналізу [135]. Водночас Конституційний Суд і Верховний Суд він відносить власне до суб'єктів політики, а суди загальної юрисдикції - до її учасників [135]. Застосування кримінального закону автор розглядає не як технічну кваліфікацію, а як самостійну стадію реалізації політики, з якою пов'язані кримінально-правові відносини, кримінальна відповідальність та її підстави [136, с. 4-10]. Принципово, що правозастосовні акти суду (вироки, постанови) мають державно-владний, індивідуально-визначений характер і

ухвалюються компетентним органом [136, с. 4-10]; це означає, що в реалізації політики суд виступає носієм владного рішення, а не пасивним виконавцем чужої волі. Застосування норми водночас є і процесом (кваліфікація, призначення й виконання покарання, звільнення), і результатом (акт застосування права), у якому реалізуються права та обов'язки учасників кримінально-правового відношення [136, с. 4-10]. Такий погляд дає підстави трактувати суд саме як суб'єкта реалізації, а не лише як інстанцію технічного відтворення закону.

Аналогічний висновок обґрунтовано у спеціальних дослідженнях реалізації політики шляхом правозастосування. О. Тубелець наголошує, що науковці одностайно визнають суд органом, який уособлює державу і ухвалює від її імені остаточне рішення у справі; саме в рішенні суду обґрунтовуються й закріплюються необхідність, диференціація та індивідуалізація кримінально-правового впливу [33, с. 38]. При цьому судове рішення завершує процес застосування норми, але не вичерпує реалізацію: остання триває під час виконання покарання, звільнення від нього, застосування примусових заходів виховного чи медичного характеру, погашення або зняття судимості, тож саме суд «запускає» подальші ланки реалізаційного ланцюга [33, с. 78]. І. Козич, аналізуючи функції кримінально-правової політики, виокремлює судові нормозастосування як специфічну форму реалізації права: ухвалюючи рішення у кримінальних провадженнях, суд спрямовує його на вирішення кримінально-правового конфлікту, а для суб'єктів реалізації характерні субординаційні (вертикальні) відносини, що відрізняє їх від суб'єктів формування [10, с. 375]. М. Красій, досліджуючи взаємозв'язок кримінально-правової та кримінально-процесуальної підсистем, показує «стик» цих підсистем у діяльності суду: саме суд індивідуалізує кримінальну відповідальність в обвинувальному вироку, а звільнення від кримінальної відповідальності здійснюється виключно судом у випадках, передбачених Кримінальним кодексом України, і в порядку кримінального процесуального

закону [11, с. 189]. Виключність цієї компетенції - вагомий аргумент на користь суб'єктного статусу суду.

Теза про суб'єктність суду не суперечить визнанню того, що на рівні реалізації політика зазнає зворотного впливу з боку тих, хто її застосовує. Ще А. Митрофанов зауважував, що органи судової, прокурорської, слідчої та іншої юрисдикції, здійснюючи правозастосовну діяльність, «нерідко істотно корегують правову політику держави в контексті своїх повноважень», висвітлюючи її сильні й слабкі сторони та вносячи пропозиції щодо вдосконалення; особливе місце він відводив Конституційному Суду України, який підтримує відповідність правової політики конституційному ладу [8, с. 39]. Ця думка узгоджується з висновками сучасної теорії реалізації публічної політики. Традиція «знизу-вгору» (Ліпські, Елмор, Ерн і Портер) переносить фокус на акторів низового рівня, які мають дискрецію і фактично співстворять політику, а реалізацію мислить як переговори в мережах виконавців, де політику доозначають і переозначають на рівні застосування [16, с. 92-93]; узагальнюючи тридцять років досліджень, автори доходять висновку, що реалізація є не суто технічним, а політичним процесом, у ході якого політику переформульовують, а часом і повністю змінюють, і що формування й реалізація взаємозалежні [16, с. 100-101]. Класична соціологія права дає для цього додатковий критерій: за М. Галантером, «постійні гравці» (repeat players), які ведуть багато однотипних справ, спроможні не лише впливати на результат конкретної справи, а й «грати за правилами», тобто змінювати самі норми [42, с. 97-103]. Порівняльне правознавство, своєю чергою, застерігає від спрощень: номінально однакові суб'єкти реалізації (суди, прокурори, поліція) наповнюються різним змістом у різних правових культурах, а усталені класифікаційні схеми корисні лише за умови їх контекстуалізації [34, с. 3].

Найповніше ідею суду як співтворця політики розгорнуто в концепції «судової правотворчості» (judicial policymaking). У викладі М. Шлангер, яка рецензує відому працю М. Філі та Е. Рубіна, судова правотворчість постає самостійною судовою функцією, відмінною від тлумачення, зі своїми

правилами, методами й критеріями успіху; це «процес, у якому судді здійснюють владу, керуючись судженням, що їхні дії дадуть суспільно бажаний результат», а отже, судочинство охоплює не лише інтерпретацію норми, а й вироблення політики [137, с. 1997]. Водночас рецензентка застерігає проти образу «судді-героя»: політика, втілена в судовому рішенні, є результатом складної взаємодії сторін, їхніх адвокатів, інших політичних гравців, самого судді й правил судочинства, а не одноосібним продуктом судді [137, с. 2014-2015]. Це застереження важливе для суб'єктної рамки: суд реалізує політику не ізольовано, а в мережі процесуальних акторів, що узгоджується з подальшим розглядом адвокатури як суб'єкта реалізації.

Для української системи питання судової правотворчості має не лише теоретичний, а й нормативний вимір. А. Музика констатує, що судова правотворчість існує де-факто й охоплює формування правових положень органами судової влади: скасування судом нормативно-правового або індивідуального акта (ч. 3 ст. 245 Кодексу адміністративного судочинства України), рішення і висновки Конституційного Суду України, висновки Верховного Суду щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, акти Європейського суду з прав людини та чинні міжнародні договори (ст. 9 Конституції України) [138, с. 146-147]. Явище це, на думку автора, пов'язане з верховенством права, єдністю судової практики, тлумаченням норм, судовим розсудом і «виключною правовою проблемою»; заперечувати його існування непродуктивно, натомість воно потребує законодавчого врегулювання [138, с. 146]. О. Дудоров пов'язує посилення судової правотворчості з конституційною реформою правосуддя 2016 року: заміна в статті 129 Конституції України формули «підкоряється лише закону» приписом про те, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним і керується верховенством права [140], робить суддю «певною мірою творцем права», розширює суддівський розсуд і збагачує джерела кримінального права позиціями Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду [139, с. 25-38]. Показово, що чинником посилення судової правотворчості автор

називає нездатність законодавця оперативно та якісно реагувати на проблеми: приклад - усунення Верховним Судом невизначеності примітки статті 369-2 КК (зловживання впливом) із опертям на верховенство права і практику Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» [141], усупереч думці, що виправлення законодавчої вади можливе лише через зміни до закону [139, с. 25-38]. Водночас О. Дудоров застерігає: покладення на суддю обов'язку керуватися верховенством права, а не лише законом, попри свою прогресивність, ускладнює єдність і передбачуваність судової практики, потрібні для юридичної визначеності, тож правозастосовні орієнтири мають ґрунтуватися на здобутках доктрини [139, с. 25-38]. Ця пересторога прямо виводить на роль Верховного Суду.

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, що забезпечує сталість та єдність судової практики (ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [142]. Саме тому забезпечення єдності практики становить особливу форму реалізації політики, яка має виразні ознаки її коригування. В. Шпіляревич, будуючи чотиричленну класифікацію суб'єктів формування, окремо виділяє суб'єктів «судово-практичного коригування» - Конституційний Суд і Верховний Суд, які не мають права законодавчої ініціативи, але коригують законодавство через практику: Верховний Суд робить це через касацію, аналіз статистики й узагальнення практики, висновки щодо законопроектів, а також через забезпечення єдності практики постановами, правовими висновками та сталими позиціями Великої Палати й Касаційного кримінального суду і через звернення до Конституційного Суду [36, с. 147]. Ще один канал впливу - наукове забезпечення діяльності вищих судів. П. Андрушко і А. Стрижевська звертають увагу на дію Науково-консультативної ради при Верховному Суді, що надає наукові висновки (ч. 7 ст. 434-2 Кримінального процесуального кодексу України), і Науково-консультативної ради при Конституційному Суді, а також на роль Пленуму Верховного Суду, роз'яснення якого мають рекомендаційний характер [79, с. 121]. Через ці інституції в реалізацію політики опосередковано входить і

доктрина: за спостереженням авторів колективної монографії за редакцією В. Тація, Л. Демидової та В. Борисова, доктринальні положення враховуються при ухваленні судового рішення, а правозастосувач послуговується доктринальними правилами тлумачення норм [76, с. 72, 75]. Забезпечуючи єдність практики, Верховний Суд визнає джерелом тлумачення й практику Європейського суду з прав людини: як зауважує О. Литвин, і Верховний Суд, і Конституційний Суд наголошували на обов'язковості врахування такої практики, а її фрагментарне застосування шкодить єдності та якості правозастосування, тож потрібні єдина методологія і відповідна правова культура [122, с. 163].

Суб'єктність суду як реалізатора політики залежить і від того, як формується його склад та наскільки він захищений від стороннього впливу. Ідея конкурсного формування нових судових органів виходила з громадського експертного середовища, а до добору суддів Верховного Суду було залучено Громадську раду доброчесності, сформовану з адвокатів, науковців, правозахисників і журналістів, яка брала участь у співбесідах і давала висновки щодо доброчесності кандидатів [97, с. 4-5]. Ці інструменти громадської участі згодом дістали законодавче закріплення [98, с. 9], а реформатори пропонували змінити органи добору суддів так, щоб у них переважали представники громадського сектору [98, с. 10]. Водночас емпіричні дані засвідчують складний, подеколи амбівалентний, характер відносин суду і суспільства: близько 74 % громадян не довіряють судам, вбачаючи головну причину в сприйнятті їх корумпованими, тоді як самі судді відносять громадських активістів до головних загроз своїй незалежності (близько 53 %, поряд із Парламентом - 54 %), хоча громадяни оцінюють цей чинник як маловагомий [99, с. 14]. О. Тубелець прямо застерігає, що інститут притягнення суддів до відповідальності подекуди використовується для тиску на суддів і «ручного управління» винесенням рішень [33, с. 78], - а це деформує суб'єктність суду як самостійного реалізатора політики. Конституційний контроль виступає тут запобіжником: Конституційний Суд

визнав неконституційною спробу надати Президентові повноваження створювати НАБУ та призначати і звільняти його керівництво як таку, що порушує поділ влади [100, с. 1], чим захистив інституційний дизайн органів, задіяних у реалізації політики.

Особливе місце в системі суб'єктів реалізації посідає Конституційний Суд України. За правовою природою це єдиний орган конституційної юрисдикції, що забезпечує верховенство Конституції та здійснює конституційний контроль - перевіряє відповідність законів Конституції та дає офіційне тлумачення (ст. 1, 7 Закону України «Про Конституційний Суд України») [144]. Як показує М. Іванов, Конституційний Суд є судом у розумінні законодавства, хоча й не входить до системи судів загальної юрисдикції; його місце визначається не ієрархічною підпорядкованістю, а компетенцією й характером діяльності, що «істотно впливає на правотворчість і правозастосування» [143, с. 182-183]. Роль конституційної юстиції поєднує процесуальні функції із суспільно-політичною значущістю: конституційний суд здійснює правосуддя «не над громадянами, а над владою» і своєю практикою впливає на правову дійсність держави, тож у його діяльності неможливо цілком відокремити юридичні функції від політичних [143, с. 185-186]. Це дає підстави розглядати Конституційний Суд не як технічного контролера, а як суб'єкта, що спрямовує зміст кримінально-правової політики через контроль кримінального закону. П. Фріс, щоправда, зауважував, що офіційне тлумачення кримінально-правових норм Конституційний Суд здійснює нечасто, оскільки такі норми становлять незначну частку нормативного масиву в його віданні [135, с. 94]; проте вагомість окремих його рішень для політики важко переоцінити.

Механізм такого впливу двоякий. З одного боку, Конституційний Суд «опосередковано» коригує політику: як зазначає Т. Созанський, головним суб'єктом її формування залишається Верховна Рада України, але через конституційний контроль Суд може визнавати неконституційними положення Кримінального кодексу України, що спричиняє втрату ними чинності й

фактичну зміну змісту кримінально-правового регулювання, - Суд не створює норм, але коригує політику [150, с. 129]. Орієнтирами тут слугують правові позиції Суду - верховенство права, юридична визначеність, пропорційність покарання, справедливість, індивідуалізація відповідальності, *ultima ratio*, які окреслюють допустимі межі кримінально-правового регулювання; флагманським прикладом є Рішення від 27 жовтня 2020 року, яким визнано неконституційною статтю 366-1 КК (недостовірне декларування) і фактично змінено антикорупційну модель [151]; при цьому за шість років ухвалено близько дев'яноста законів про зміни до Кримінального кодексу, тоді як Суд за той самий період виніс лише два «кримінальні» рішення, що спонукає засумніватися в наявності визначеної й послідовної політики [150, с. 129-131]. Схожий приклад наводить П. Демчук: категорією «верховенство права» здебільшого оперує саме Конституційний Суд, оцінюючи конституційність нормативних актів, і окремі положення Кримінального кодексу визнавалися неконституційними з мотивів невідповідності принципу правової визначеності - зокрема, стаття 375 КК (постановлення суддею завідомо неправосудного рішення) [149]; водночас автор порушує питання про можливість суду загальної юрисдикції встановлювати суперечність положень Кримінального кодексу Конституції, чого чинний кримінальний процесуальний закон, на відміну від інших процесуальних галузей, прямо не передбачає [148, с. 44].

Особливо показовим є Рішення Конституційного Суду від 16 вересня 2021 року, проаналізоване Н. Орловською. Ним визнано неконституційними частину першу статті 81 і частину першу статті 82 КК у частині, що унеможлиблює умовно-дострокове звільнення довічно засуджених, і - що принципово для суб'єктної рамки - зобов'язано Верховну Раду України невідкладно привести приписи у відповідність до Конституції та цього Рішення [146]; тобто Суд не лише «згорнув» неконституційну норму, а й прямо скерував законодавця [145, с. 106]. Водночас це Рішення чітко окреслює межу «формування - реалізація»: судова практика розійшлася щодо звільнення

довічників, і коли місцевий суд задовольнив клопотання, застосувавши Конституцію та Конвенцію як норми прямої дії, апеляційна інстанція скасувала таке рішення як вихід за межі дискреції; практика Європейського суду з прав людини (справа «Петухов проти України (№ 2)» [147]) зобов'язує державу виконати рішення, а не суд усувати законодавчу прогалину, тож відповідні питання мають бути врегульовані законодавцем «з достатньою чіткістю й визначеністю» [145, с. 106-107]. Ця конструкція узгоджується з висновком О. Дудорова про неприпустимість того, щоб суд перебирав на себе роль законодавця, і водночас підтверджує роль Конституційного Суду як суб'єкта, що визначає рамки допустимого змісту кримінального закону.

Правові позиції Конституційного Суду виконують і колізійно-орієнтувальну функцію в самому правозастосуванні. Так, для подолання колізії кримінальних законів С. Погребняк спирається на правову позицію Суду (Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп), згідно з якою одна сфера суспільних відносин не може бути водночас урегульована однопредметними нормативно-правовими актами однакової сили, що суперечать один одному, а тому діє правило «наступний закон скасовує дію попереднього» [152, с. 139]. Отже, рішення й позиції Конституційного Суду працюють не лише на рівні «конституціоналізації» кримінального закону, а й як безпосередній інструмент його узгодженого застосування. Наднаціональний вимір суб'єктності Конституційного і Верховного судів увиразнює й позиція Європейської комісії «За демократію через право»: обрання парламентом суддів та голів цих судів кваліфікованою більшістю змушує більшість шукати компромісу з меншістю і захищає ці «інституції-запобіжники» від домінування правлячої більшості, а Україну Комісія прямо консультувала щодо конкурсного добору кандидатів у судді Конституційного Суду й реформи цього органу [124, с. 4-6]. Це підкреслює, що якість судового суб'єкта реалізації політики дедалі більше формується в багаторівневому інституційному середовищі.

Окремим суб'єктом реалізації політики в межах судової системи є спеціалізований суд. Вищий антикорупційний суд - постійно діючий вищий

спеціалізований суд у системі судоустрою України (ст. 1), покликаний здійснювати правосуддя задля захисту особи, суспільства й держави від корупційних та пов'язаних із ними кримінальних правопорушень і судового контролю за їх досудовим розслідуванням (ст. 3); поряд із правосуддям першої й апеляційної інстанцій він аналізує статистику, узагальнює практику та інформує про її результати Верховний Суд, надаючи йому пропозиції до висновків щодо законопроектів про організацію й діяльність цього суду (ст. 4 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд») [153]. У такий спосіб спеціалізований суд дістає нормативно закріплений зворотний канал «реалізація - формування», опосередкований Верховним Судом. Показово, що конституювання цього національного судового суб'єкта відбувається за участі наднаціонально номінованого органу: для підготовки рішень про призначення суддів при Вищій кваліфікаційній комісії суддів утворюється Громадська рада міжнародних експертів у складі осіб, номінованих міжнародними організаціями (ст. 9 того ж Закону) [153], - і саме її участь, за оцінкою фахівців, забезпечила успішне фільтрування складу цього суду [98, с. 9-10]. Практика ж Вищого антикорупційного суду наочно демонструє, як суд-реалізатор здатний фактично впливати на зміст політики: за спостереженням О. Острогляда, через масове укладення угод про визнання винуватості (зі звільненням від відбування покарання з випробуванням) цей суд де-факто коригує мету антикорупційної політики, а суди загальної юрисдикції орієнтуються на нього як на спеціалізований, унаслідок чого його практика формує політику протидії корупції [22, с. 143-144].

Узагальнюючи, суд у механізмі реалізації кримінально-правової політики постає не технічним виконавцем закону, а повноцінним суб'єктом, який ухвалює державно-владні рішення й через них доводить політику до конкретної особи. Верховний Суд, забезпечуючи єдність судової практики, правові висновки та сталі позиції, здійснює особливу форму реалізації політики з виразними ознаками її коригування, а через висновки щодо законопроектів і звернення до Конституційного Суду замикає зворотний

зв'язок між реалізацією і формуванням. Конституційний Суд України, здійснюючи конституційний контроль кримінального закону та «конституціоналізацію» кримінального права, спрямовує допустимий зміст політики й прямо зобов'язує законодавця. Спеціалізований Вищий антикорупційний суд ілюструє, як окремий судовий суб'єкт із нормативно закріпленим каналом впливу на законотворчість і наднаціонально сконституційованим складом здатний реально змінювати напрями політики. Усе це підтверджує вихідну тезу про динамічність системи суб'єктів і про те, що межа між формуванням і реалізацією політики є рухомою, а суб'єкти реалізації - активними співтворцями кримінально-правової політики держави.

3.2. Органи прокуратури у реалізації кримінально-правової політики

Застосування норм кримінального права як форма реалізації кримінально-правової політики здійснюється спеціально уповноваженими органами держави - судом, прокуратурою та органами правопорядку [136, с. 4-10]. У цій тріаді прокуратура посідає особливе місце, адже діє на межі досудових і судових стадій, поєднуючи процесуальне керівництво розслідуванням із підтриманням публічного обвинувачення в суді. У баченні П. Фріса правозастосування є не лише технікою кваліфікації, а самостійною стадією реалізації КПП, з якою пов'язані кримінально-правові відносини, кримінальна відповідальність та її підстави [136, с. 4-10]. Відтак прокуратуру належить розглядати саме як суб'єкта реалізації КПП, а не простого виконавця вже сформованої політики.

Такий висновок підкріплюють теоретичні узагальнення політико-управлінської науки. У межах підходу «знизу-вгору» місцеві виконавці наділені дискрецією і фактично співтворять політику, а сама реалізація постає як політичний, а не суто технічний процес, у ході якого політику переформулюють, а часом і змінюють [16, с. 92-93, 100-101]. Порівняльні дослідження кримінальної юстиції додають, що обсяг повноважень прокурорів є культурно варіативним елементом системи: номінально однакові суб'єкти реалізації наповнюються різним змістом у різних правових культурах

[34, с. 1-2]. Це означає, що конфігурація прокурорської функції в конкретній державі є водночас результатом політико-правового вибору й чинником, який впливає на зміст реалізованої політики.

Нормативним підґрунтям участі прокуратури в реалізації КПП є конституційно і законодавчо визначені функції прокуратури - підтримання публічного обвинувачення в суді, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, а також представництво інтересів держави в суді у визначених законом випадках (ст. 131-1 Конституції України; Закон України «Про прокуратуру» [154]). Кожна з цих функцій має безпосередній реалізаційний вимір. Через процесуальне керівництво прокурор спрямовує рух кримінального провадження й кваліфікацію діяння вже на досудовій стадії; через підтримання публічного обвинувачення - обстоює обрану кваліфікацію та міру кримінально-правового впливу в суді; через оскарження судових рішень - домагається виправлення хибного застосування закону й тим самим впливає на формування узгоджених правозастосовних підходів. Саме тому прокуратура є не допоміжним, а самостійним суб'єктом реалізації КПП.

Реалізаційну роль прокуратури у застосуванні кримінального закону докладно розкриває О. Тубелець. Дослідниця звертає увагу, що визначена за результатами досудового розслідування кримінально-правова кваліфікація може бути змінена прокурором - при затвердженні обвинувального акта - або судом [33, с. 60]. Тим самим прокурор виступає суб'єктом коригування кваліфікації, а не лише її «передавачем» до суду. Оперуючи поняттям «слідчо-прокурорської практики» як окремого зрізу правозастосування, авторка обґрунтовує розгляд прокуратури в парі з органами розслідування на досудових стадіях [33, с. 61]. Так само М. Красій відносить прокуратуру до суб'єктів, що реалізують політику на практиці, ілюструючи це обов'язком прокурора довести підстави для звільнення особи від кримінальної відповідальності перед складанням відповідного клопотання [11, с. 88, 101]. Наведені спостереження показують, що вплив прокуратури на реалізацію КПП є не декларативним, а вбудованим у щоденні процесуальні рішення.

Особливого значення в цьому контексті набуває оскарження прокурором судових рішень і вироблення узгоджених правозастосовних підходів. Підтримуючи публічне обвинувачення й ініціюючи перегляд рішень, з якими не погоджується, прокуратура систематично звертає увагу судів на єдність кваліфікаційних підходів, а «слідчо-прокурорська практика», про яку веде мову О. Тубелець, стає механізмом накопичення й поширення усталених рішень щодо застосування кримінального закону [33, с. 61]. Так прокуратура не лише застосовує норму в конкретній справі, а й опосередковано формує загальні орієнтири правозастосування, наближаючись у цій частині до суб'єктів, які впливають на реалізацію КПП системно.

Поряд із процесуальним рівнем прокуратура причетна й до концептуального виміру КПП. Серед джерел впливу концептуального рівня політики П. Фріс називає, зокрема, Генерального прокурора України - поряд із науковцями, законодавцем, Президентом, Кабінетом Міністрів, Верховним Судом і Конституційним Судом; при Генеральному прокуророві діє науково-консультативна рада [44, с. 204-205]. Це підтверджує, що очільник прокурорської системи бере участь у виробленні узгоджених правозастосовних підходів, а не лише в їх застосуванні. Водночас концентрація повноважень у Генерального прокурора має й проблемний бік. Аналізуючи наслідки «зняття депутатської недоторканності», Є. Крапивін і М. Каменєв відзначають, що виключними повноваженнями Генерального прокурора стали внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі - ЄРДР) відомостей про злочин народного депутата, погодження відповідних клопотань і повідомлення про підозру, унаслідок чого незалежність процесуального керівника, за їхнім висновком, суттєво обмежено волею Генерального прокурора [100, с. 1-2]. Вертикальна субординація в системі прокуратури, отже, здатна як забезпечувати єдність правозастосування, так і створювати ризики надмірної централізації впливу на реалізацію КПП.

Найпоказовішим прикладом спеціалізації прокуратури як суб'єкта реалізації КПП є Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі - САП). Як

зауважує А. Лапкін, успішна реалізація державної антикорупційної політики потребує злагодженого інституційного механізму, у складі якого органи прокуратури, передусім САП, посідають важливе місце [155, с. 63]. Дослідник виокремлює три можливі моделі побудови антикорупційної прокуратури: за принципом «зовнішньої спеціалізації» (створення окремого органу), «внутрішньої спеціалізації» (окремі підрозділи чи посади прокурорів) та «доповнюючої спеціалізації» (покладення функцій на наявний підрозділ). Український законодавець обрав перший, найбільш радикальний варіант, що зумовлено критичною корупціогенною ситуацією; при цьому виокремлення спеціалізованих антикорупційних органів зазвичай відбувається за високого рівня корумпованості державного апарату й під тиском донорських і міжнародних організацій [155, с. 63-64].

У системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції») А. Лапкін розрізняє Національне агентство з питань запобігання корупції (далі - НАЗК) як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики, Національне антикорупційне бюро України (далі - НАБУ) як орган досудового розслідування, САП і Вищий антикорупційний суд [155, с. 64]. Характерними ознаками САП є особливий предмет діяльності - корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення - та особливий об'єкт - НАБУ, для процесуального супроводу діяльності якого САП по суті й створено [155, с. 66]. У такій конфігурації САП постає з'єднувальною ланкою між НАБУ і Вищим антикорупційним судом: лише прокурори САП здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, яке проводять детективи НАБУ, і лише вони можуть підтримувати публічне обвинувачення у відповідних провадженнях [155, с. 66-67].

Специфіку статусу САП становлять законодавчі гарантії її «внутрішньої незалежності» в межах прокурорської системи: організаційна автономія структурного підрозділу, окреме розташування, самостійні кадрові вимоги й

особливий порядок внутрішньовідомчого підпорядкування, за якого прокурори САП діють автономно від керівництва прокуратури, а її очільник є заступником Генерального прокурора з широкими самостійними повноваженнями [155, с. 65]. А. Лапкін звертає увагу, що така широка автономія ставить під загрозу засаду єдності прокуратури (ст. 7 Закону України «Про прокуратуру»): за спостереженням М. Руденка, функціонування САП у відриві від інших органів прокуратури порушує основоположний конституційний принцип єдності прокурорської системи, з якою САП пов'язана фактично лише в особі Генерального прокурора [155, с. 65]. Дослідник вказує й на неузгодженість підслідності: перелік безпосередньо підслідних НАБУ правопорушень не збігається з переліком корупційних злочинів (примітка до ст. 45 Кримінального кодексу України), на що звертали увагу А. Савченко та О. Клименко, - тому підслідність НАБУ й сферу процесуального керівництва САП запропоновано законодавчо розширити [155, с. 67].

Окрему проблему А. Лапкін убачає у представництві прокурорами САП інтересів держави в суді, яке за чинним регулюванням виходить за межі кримінальних проваджень щодо корупційних злочинів; таке представництво, на думку дослідника, доцільно обмежити заявленнями цивільних позовів у межах відповідних кримінальних проваджень, а повноваження НАЗК і САП щодо звернення до суду - чітко розмежувати, аби уникнути потенційного конфлікту компетенцій [155, с. 68-69]. Загалом організація й діяльність САП відповідають міжнародним стандартам і кращому іноземному досвіду, проте окремі законодавчі вади її статусу створюють загрозу засадам єдності прокуратури, з одного боку, і незалежності самої САП - з другого [155, с. 69-70]. Приклад САП, отже, унаочнює, що спеціалізація прокуратури як суб'єкта реалізації КПП дає вигравш у фаховості ціною напруження з базовими засадами прокурорської системи.

Спеціалізація прокуратури триває й у безпековій сфері. А. Нерсисян наголошує, що зростання сектору безпеки й оборони підвищує ризики

злочинності в цій сфері та потребує якісного розвитку системи військової кримінальної юстиції, наріжним каменем якої має виступати військова прокуратура [156, с. 149]. Наразі відповідні завдання виконує Спеціалізована прокуратура у сфері оборони, що діє на правах департаменту Офісу Генерального прокурора (далі - ОГП) на підставі положення, затвердженого наказом Генерального прокурора від 30 травня 2023 р. № 144; до її повноважень належать організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, участь у судовому провадженні та підтримання публічного обвинувачення у військових кримінальних провадженнях [156, с. 149-150]. Поява такого підрозділу засвідчує, що конфігурація прокуратури як суб'єкта реалізації КПП динамічно адаптується до пріоритетів політики, породжених збройною агресією проти України.

Прокуратура виступає й каналом, через який суб'єкти громадянського суспільства ініціюють реалізацію КПП. О. Нікітінський описує механізм, за якого інститути громадянського суспільства звертаються до прокуратури з вимогою розпочати кримінальне провадження за ст. 367 Кримінального кодексу України («Службова недбалість»), якщо державні органи ігнорують їхні звернення [89, с. 81]. Тим самим прокуратура опосередковує вплив недержавних акторів на практичне застосування кримінального закону, залишаючись при цьому суб'єктом, який ухвалює процесуальне рішення й несе за нього відповідальність.

Інституційні гарантії прокуратури як незалежного суб'єкта реалізації КПП є предметом уваги й на наднаціональному рівні. Венеційська комісія рекомендує в державах, де генерального прокурора обирає парламент, застосовувати кваліфіковану більшість як механізм консенсусу, що знижує ризик політизації призначення й імовірність добору «партійного лояліста», доповнюючи його механізмом подолання «глухого кута»; дизайн прокурорської ради, своєю чергою, має уникати як корпоративізму, так і політизації, посилюючи плюралізм її складу [124]. Ці стандарти окреслюють умови, за яких прокуратура здатна реалізовувати КПП незалежно й

неупереджено, і слугують орієнтиром для оцінювання національних інституційних рішень щодо статусу прокуратури.

Підсумовуючи, органи прокуратури впливають на реалізацію КПП щонайменше чотирма шляхами: через процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, через підтримання публічного обвинувачення в суді, через коригування кваліфікації та оскарження судових рішень і через вироблення узгоджених правозастосовних підходів під методичним впливом Генерального прокурора та науково-консультативних структур. Спеціалізовані конфігурації - САП і Спеціалізована прокуратура у сфері оборони - демонструють здатність прокурорської системи адаптуватися до пріоритетів політики, водночас загострюючи два ключові напруження: між спеціалізацією й автономією окремих підрозділів і засадою єдності прокуратури та між незалежністю прокурора-реалізатора й вертикальною субординацією Генеральному прокуророві. Урахування цих напружень є передумовою того, щоб прокуратура залишалася повноцінним, а не формальним суб'єктом реалізації кримінально-правової політики.

3.3. Органи правопорядку та досудового розслідування як суб'єкти реалізації кримінально-правової політики

Реалізація кримінально-правової політики у формі правозастосування здійснюється спеціально уповноваженими органами держави, до кола яких П. Л. Фріс відносить суд, прокуратуру та органи внутрішніх справ [136, с. 4-10]. Застосування кримінального закону вчений розглядає не як суто технічну операцію кваліфікації, а як самостійну стадію реалізації політики, з якою пов'язані кримінально-правові відносини, кримінальна відповідальність та її підстави [136, с. 4-10]. У цьому сенсі діяльність органів правопорядку із застосування норм та інститутів кримінального права і з'ясування їх ефективності становить частину змісту самої політики, а відповідні органи виступають її носіями [135, с. 88].

Функціональну природу цих суб'єктів увиразнює доктрина функцій політики. І. В. Козич кваліфікує нормозастосування як окрему функцію

кримінально-правової політики, яку реалізують органи виконавчої влади та судові органи у вертикальних владних відносинах на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях [10, с. 375]. Для суб'єктів реалізації, на відміну від суб'єктів формування, характерні саме субординаційні (вертикальні) відносини, що й обґрунтовує їх окремий розгляд [10, с. 370]. Особливе місце органів досудового розслідування у цьому механізмі розкриває О. С. Тубелець: уповноважені суб'єкти досудового розслідування встановлюють і оцінюють юридично значущі обставини вчинення злочину та відшуковують відповідну кримінально-правову норму, що є передумовою правильної кваліфікації судом; отже, органи розслідування діють як суб'єкти реалізації вже на першій, досудовій правозастосовній стадії [33, с. 39].

Внутрішня диференціація суб'єктів реалізації простежується і в самому механізмі застосування норми. Ю. В. Баулін, спираючись на поділ кримінально-правового регулювання на нормативний і правозастосовний рівні, показує, що на нормативному рівні суб'єктом виступає Верховна Рада України, а на правозастосовному - органи держави, «перш за все суди», а також органи досудового слідства [35, с. 26-27]. При цьому на стадії досудового слідства застосовується гіпотеза норми, тоді як судом - гіпотеза, диспозиція та санкція [35, с. 27]. Таким чином, слідство й суд, залишаючись суб'єктами реалізації, виконують різні операції з нормою, що і є підставою для їх внутрішнього розмежування.

Історично коло цих суб'єктів окреслювалося поняттям «правоохоронні органи». В. І. Борисов і П. Л. Фріс, розмежовуючи суб'єктів та учасників кримінально-правової політики, відносили до останніх правоохоронні органи - прокуратуру, МВС, СБУ, органи податкової міліції та ін., підкреслюючи, що учасники, на відміну від суб'єктів, не формують політику, а лише діють у сфері кримінально-правової охорони та регулювання [4, с. 22]. Цей перелік відтворювався і в оглядах О. В. Острогляда, який також зараховував правоохоронні органи до учасників, що реалізують політику у формі правозастосування [2, с. 154]. Водночас, як уже було зазначено, вчений

наголошував на динамічності системи суб'єктів: вона може доповнюватися новими елементами чи звільнятися від наявних залежно від розвитку політики [2, с. 154], що прямо підтвердилося подальшою появою нових органів (Державного бюро розслідувань, НАБУ, БЕБ) та перерозподілом їхніх повноважень.

Термінологічний перехід від «правоохоронних органів» до «органів правопорядку» Г. П. Жаровська пов'язує з конституційною й судовою реформою: якщо Конституція України (ч. 3 ст. 17) і низка актів послуговуються поняттям «правоохоронні органи», то після внесення змін до Основного Закону (п. 2 ч. 1 ст. 131-1) та до законодавства про судоустрій з'явилося поняття «органи правопорядку», визначення й перелік яких, однак, законодавчо не закріплені [43, с. 109]. Дослідниця обстоює тезу, що першочерговим є не понятійна модернізація, а інституційне оновлення самої системи суб'єктів, для якого понятійна визначеність є лише передумовою [43, с. 110].

Відсутність легального визначення поняття «правоохоронні органи» є усталеною проблемою вітчизняної доктрини. В. В. Макарчук констатує, що законодавчо закріпленого поняття немає, а доктринальні дефініції конкурують між собою: одні автори наголошують на застосуванні засобів примусу у процесуальній формі (С. Россоха), інші - на забезпеченні реалізації прав і законності відповідно до компетенції (А. Куліш) чи на здійсненні правоохоронної діяльності правовими засобами (А. Кучук) [157, с. 55-56]. Критерій «правоохоронна діяльність як основна функція» дослідник вважає хитким: за широкого тлумачення до правоохоронних органів потрапляє майже вся система виконавчої влади - В. Тацій нараховував близько 80 таких органів, хоча за правовою природою більшість із них такими не є [157, с. 56]. До подібного висновку доходить і К. О. Кривошеєв: замість чіткої дефініції законодавець фактично декларує перелік органів, тоді як наукові визначення конвергують на критерії забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та правопорядку [158, с. 69-70].

Наслідком браку єдиної дефініції є розбіжність офіційних переліків правоохоронних органів у різних актах. За спостереженням В. В. Макарчука, Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» відносить до них прокуратуру, Національну поліцію, СБУ, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, НАБУ, органи охорони державного кордону, БЕБ, органи й установи виконання покарань та ін., тоді як відомчі акти й програмні документи окреслюють інше, часто вужче коло суб'єктів [157, с. 66-67]. Саме цей Закон (ст. 1) традиційно використовують для орієнтовного переліку [96, ст. 1], попри його вузько-цільове призначення. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку на 2023-2027 роки, схвалений Указом Президента України, зараховує до системи прокуратуру, МВС, Національну поліцію, Державну прикордонну службу, Державне бюро розслідувань, БЕБ, СБУ та Державну митну службу [75]. Г. П. Жаровська слушно зауважує, що за відсутності законодавчо закріпленого кола суб'єктів саме цей перелік виконує роль де-факто орієнтира [43, с. 109-110].

Спроби впорядкувати цю сукупність привели до кількох класифікацій. К. О. Кривошеєв, услід за В. Півненком, пропонує розмежовувати правоохоронні органи за гілками влади: до виконавчої належать МВС, СБУ, Державна прикордонна служба та ін.; до законодавчої - Уповноважений Верховної Ради України з прав людини і Рахункова палата; до судової - загальні та спеціальні суди; окреме місце відводиться органам прокуратури [158, с. 70]. За функціональним критерієм О. Хитра і М. Попелишин, спираючись на М. Мельника і М. Хавронюка, поділяють правоохоронну функцію на основні напрями (профілактичний, захисний, охоронний, ресоціалізаційний, оперативно-розшуковий, розслідування злочинів, судовий розгляд, виконання рішень) і другорядні (контрольно-наглядовий, дозвільний, правороз'яснювальний, аналітичний, інформаційний, нормотворчий, координаційний) [159, с. 5-6].

Питання про те, чи утворюють поліція, прокуратура й суди єдину «систему», не є тривіальним. Д. Нелкен (D. Nelken) зауважує, що системність кримінальної юстиції - це радше проблема, ніж даність: у деяких правопорядках вона фрагментована за рівнями влади, в інших - інтегрованіша, проте не завжди узгоджена; ба більше, коло акторів розширюється за рахунок приватних компаній та наднаціональних інституцій [34, с. 3]. Порівняльний аналіз показує, що навіть номінально однакові суб'єкти реалізації - поліція, прокурори, суди - наповнюються різним змістом залежно від правової культури, зокрема щодо обсягу повноважень прокурорів і меж застосування ув'язнення [34, с. 1-2]. Ця засторога застерігає від механічного перенесення чужих інституційних моделей у ході реформування вітчизняних органів.

У чинній системі органів правопорядку центральне місце посідає Національна поліція України - центральний орган виконавчої влади, що служить суспільству через охорону прав і свобод людини, протидію злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку [95, ст. 1]. Її внутрішня будова, як зазначають О. Хитра і М. Попелишин, охоплює кримінальну поліцію, патрульну поліцію, органи досудового розслідування, поліцію охорони, спеціальну поліцію та поліцію особливого призначення [159, с. 6; 95, ст. 13, 18]. Отже, досудове розслідування конституюване в межах поліції як окрема функціональна складова, а не зовнішня щодо неї діяльність.

Поряд із Національною поліцією систему органів досудового розслідування утворюють Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України (у частині, віднесений до її підслідності) та Бюро економічної безпеки України. М. О. Красій, аналізуючи взаємозв'язок кримінально-правової та кримінально-процесуальної підсистем політики, окремо виділяє детективів НАБУ як орган досудового розслідування корупційних злочинів і пропонує узгодити переліки корупційних злочинів у КК і КПК та підслідність цього органу [11, с. 97-98]. Запропоновану ним модель детектива - об'єднання слідчих і оперативних

підрозділів у межах одного суб'єкта - можна розглядати як приклад інституційної оптимізації суб'єкта розслідування [11, с. 96].

Найпоказовішим випадком трансформації системи суб'єктів реалізації стало створення Бюро економічної безпеки України. Як показує В. В. Макарчук, до його заснування розслідування економічних злочинів вели одразу кілька органів - Національна поліція, подекуди СБУ і прокуратура, а фіскальні порушення - податкова міліція, що спричиняло дублювання повноважень і низьку ефективність (за даними Офісу Генерального прокурора, у 2020 р. з 910 проваджень за ст. 212 КК підозру пред'явлено менш ніж у 10 % випадків) [157, с. 162-163]. Задля усунення цього дублювання й було створено спеціалізований орган. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», до його повноважень належать оперативно-розшукова діяльність і досудове розслідування у межах підслідності, аналітично-пошукова робота з виявлення й усунення причин злочинів, інформаційна взаємодія та розшук осіб; серед завдань - виявлення зон ризиків, оцінювання загроз економічній безпеці та подання пропозицій щодо змін до нормативно-правових актів [160, ст. 8]. Прикметно, що останнє повноваження виводить БЕБ за суто реалізаційну роль.

Створення БЕБ ініціювало ширший перерозподіл підслідності. О. Шамара, аналізуючи виконання Дорожньої карти з питань верховенства права, звертає увагу на передбачене нею чітке розмежування підслідності органів досудового розслідування та консолідацію повноважень щодо розслідування економічних кримінальних правопорушень у єдиному органі - Бюро економічної безпеки України (крім проваджень, підслідних НАБУ) [161, с. 133]. З огляду на віднесення економічного потенціалу до об'єктів державної безпеки автор пропонує навіть закріпити для БЕБ у ст. 216 КПК альтернативну підслідність окремих складів [161, с. 133-134]. Тенденція до концентрації підслідності свідчить про поступову раціоналізацію системи суб'єктів розслідування.

Реформування підслідності супроводжується колізіями, розв'язання яких безпосередньо впливає на реалізацію політики. Показовим є приклад, наведений С. П. Погребняком: унаслідок неузгодженості законів постало питання, до чиєї підслідності належить розслідування колабораційної діяльності (ст. 111-1 КК) - слідчих органів безпеки чи Національної поліції; його розв'язання за правилом *lex posterior derogat priori* спирається на правову позицію Конституційного Суду України щодо неприпустимості одночасного регулювання одного предмета суперечливими актами однакової сили [152, с. 139]. Такі колізії показують, що визначення компетентного суб'єкта розслідування є не суто технічним, а політико-правовим питанням.

Ключовою для розуміння місця органів правопорядку в механізмі кримінально-правової політики є теза про дуалізм їхньої ролі. В. В. Макарчук обґрунтовує, що ці органи слід сприймати як суб'єктів, які здатні чинити прямий або опосередкований вплив на механізми формування відповідного напрямку політики, будучи водночас безпосередніми його реалізаторами [157, с. 65-66]. Іншими словами, органи правопорядку не лише застосовують норму, а й через аналітичну та нормотворчу функції, узагальнення практики й пропозиції змін до законодавства впливають на її формування. Це узгоджується з наведеною вище динамічною моделлю системи суб'єктів і з передбаченим для БЕБ повноваженням подавати пропозиції щодо змін до актів [160, ст. 8].

Теоретичне підґрунтя для такого погляду дає теорія реалізації політики. Х. Пюльцль і О. Трайб (H. Pülzl, O. Treib), узагальнюючи традицію дослідження «знизу-вгору», показують, що місцеві виконавці мають дискрецію і фактично співстворять політику, а її реалізація постає як переговори в мережах виконавців, у ході яких політику доозначають і переозначають на рівні застосування [16, с. 92-93]. Услід за Дж. Прессманом і А. Вілдавскі вони наголошують, що ефективність реалізації спадає зі зростанням кількості задіяних органів - «точок узгодження» (*clearance points*): що більше інстанцій має пройти рішення, то важче його втілити [16, с. 91-92].

Звідси випливає, що розмежування компетенцій між органами правопорядку є не лише організаційним, а й політико-реалізаційним завданням: надмірна кількість суб'єктів із частково збіжними повноваженнями сама собою знижує дієвість політики [16, с. 100-101].

Діяльність суб'єктів реалізації структурується засадничими принципами, насамперед верховенством права. М. А. Самбор зауважує, що, попри конституційне закріплення цього принципу, його розмежування і взаємодія із законністю в діяльності суб'єктів правозастосування - органів виконавчої влади, зокрема Національної поліції, - залишаються теоретично й нормативно розмитими [162, с. 47]. Дослідник, спираючись на позицію Конституційного Суду України про правову передбачуваність і визначеність як елементи доступності закону, наголошує, що надмірна складність і фрагментарність легальних дефініцій ускладнюють правильне правозастосування, а отже, вимога юридичної визначеності норм адресована передусім суб'єктові формування [162, с. 47-48].

Інституційна спроможність органів досудового розслідування прямо залежить від їхньої незалежності від політичної кон'юнктури. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) щодо призначення керівників антикорупційних органів та органів досудового розслідування підтримує обрання кваліфікованою більшістю парламенту з належним механізмом подолання блокувань і автоматичним продовженням мандата чинного керівника за недосяжності такої більшості; ця позиція безпосередньо стосується України з огляду на висновки Комісії щодо процедури призначення й звільнення директорів НАБУ і Державного бюро розслідувань [124, с. 34-35]. Деполітизація добору керівництва є, таким чином, умовою належної реалізації політики цими суб'єктами.

Практика реформування, однак, виявляє й протилежні тенденції. Є. Крапивін і М. Каменєв констатують, що державна політика щодо органів правопорядку нерідко зосереджується на встановленні повного контролю навіть над тими з них, які мають високі гарантії незалежності (НАБУ,

Державне бюро розслідувань, СБУ, поліція); показово, що Державне бюро розслідувань свого часу втратило статус центрального органу виконавчої влади й отримало юридично невизначений статус із розширенням повноважень Президента щодо нього [100, с. 1-2]. Ця суперечність між деклараціями про незалежність і практикою контролю становить одну із системних дисфункцій у діяльності суб'єктів реалізації.

Реалізаційну діяльність органів правопорядку доповнює й коригує громадський контроль. Закон України «Про Національну поліцію» уперше передбачив постійну участь громадськості в кадрових питаннях поліції у формі поліцейської комісії, рішення якої обов'язкові для керівників органів поліції [94; 95, ст. 51]. Основною засадою діяльності поліції визначено взаємодію з населенням на партнерських засадах, а рівень довіри населення - головним критерієм оцінки її роботи [94, с. 19-20]. О. П. Нікітінський систематизує форми участі інститутів громадянського суспільства у контролі за правоохоронними органами - від роботи в консультативно-дорадчих органах і публічних консультацій до моніторингу місць несвободи та незалежних журналістських розслідувань, наголошуючи, що ця діяльність виходить за межі суто наглядових функцій [89, с. 80, 82].

У ширшому вимірі інститути громадянського суспільства виступали й співавторами інституційного дизайну органів сектору безпеки. Р. Пульїзі (R. Puglisi) описує залучення громадськості до розроблення закону про реформу поліції, до експертної ради при МВС та до панелей добору керівництва органів безпеки [103, с. 18]. Водночас, як застерігають О. Бурлюк (O. Burluk) та співавтори, така участь має амбівалентний характер: перебираючи на себе функції держави, волонтерські ініціативи здатні водночас і зміцнювати, і послаблювати інституційну спроможність органів [107, с. 10-12]. Це підтверджує потребу розглядати недержавних акторів як латентних учасників, що впливають на реалізацію політики.

Особливого значення діяльність спеціалізованих суб'єктів реалізації набуває в умовах воєнного стану. І. Б. Медицький, спираючись на дані

Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції та узагальнення звітності Офісу Генерального прокурора, фіксує зростання кількості виявлених організованих груп і злочинних організацій (за даними цього Департаменту: 379 у 2022 р., 453 - у 2023 р., 581 - у 2024 р.) та розслідуваних щодо них проваджень, а також поширення полікримінальних і «бюджетних» груп [163, с. 160]. Оскільки організована злочинність визнана безпосередньою загрозою національній безпеці, ця емпірика унаочнює, як пріоритети державної політики формують діяльність суб'єктів реалізації [163, с. 159].

Ефективність системи органів правопорядку, як підсумовує Г. П. Жаровська, залежить не стільки від повноважень окремого органу, скільки від якості їхньої взаємодії - координації, обміну інформацією, ризик-орієнтованого підходу та оцінювання результативності; перспективним напрямом дослідництва вважає ухвалення рамкового закону, який чітко закріпив би повноваження правотворчих і правозастосовних суб'єктів кримінально-правової політики [43, с. 112].

Проведений аналіз дає підстави для кількох висновків. По-перше, сучасне поняття «органи правопорядку», що заступає застаріле «правоохоронні органи», досі не має легальної дефініції та вичерпного переліку, унаслідок чого коло цих суб'єктів визначається переважно за орієнтовними актами. По-друге, система органів досудового розслідування (Національна поліція, Державне бюро розслідувань, НАБУ, Служба безпеки України у відповідній частині, Бюро економічної безпеки України) перебуває у стані динамічної трансформації, найяскравішим виявом якої стали створення БЕБ і зумовлений ним перерозподіл підслідності. По-третє, органи правопорядку виконують подвійну роль: будучи безпосередніми реалізаторами політики, вони через аналітичну й нормотворчу функції впливають і на її формування. По-четверте, дієвість цих суб'єктів визначається не лише обсягом повноважень, а й розмежуванням компетенцій, деполітизацією добору керівництва, інституційною незалежністю та якістю

міжвідомчої взаємодії, посиленню яких має слугувати ухвалення базового (рамкового) закону про суб'єктів кримінально-правової політики.

3.4. Адвокатура у механізмі реалізації кримінально-правової політики

Серед недержавних суб'єктів реалізації кримінально-правової політики особливе місце посідає адвокатура. Її суб'єктність має конституційне підґрунтя: зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII [140], доповнили Основний Закон статтею 131-2, за якою для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура, а виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді та захист від кримінального обвинувачення (крім випадків, установлених законом). Як зауважує Г. Рибалко, тим самим адвокатуру фактично включено до системи правосуддя, де вона стає одним із її ключових елементів; делегуючи інституту адвокатури конституційну функцію захисту й представництва, держава безпосередньо впливає на якість здійснення правосуддя та на реалізацію права на справедливий суд [164, с. 141]. Профільним актом, що визначає організаційні засади цього суб'єкта, є Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI [165], стаття 2 якого закріплює адвокатуру як недержавний самоврядний інститут, покликаний забезпечувати здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги.

Доктринально адвокатуру характеризують саме як самостійний суб'єкт правозахисту, а не лише як надавача послуг. А. Олійник розглядає її як недержавний самоврядний інститут і суб'єкт адвокатської практики в системі правозахисних гарантій реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, діяльність якого зумовлена потребами правової держави й громадянського суспільства та врегульована міжнародними й національними принципами і нормами права; у правозахисному механізмі адвокатура виконує роль своєрідного «буфера», що врівноважує інтереси громадянського суспільства й держави та виступає гарантом дотримання суб'єктивних прав [166, с. 323-324]. М. Завальний відносить адвокатуру до недержавних

суб'єктів, які виконують правоохоронні й насамперед правозахисні функції, наголошуючи, що правоохоронну діяльність не можна зводити виключно до діяльності державних органів, а серед недержавних суб'єктів правоохорони провідне місце посідає саме адвокатура [167, с. 47-48]. Принциповим є те, що діяльність адвоката поєднує приватний інтерес (поновлення порушеного права конкретного довірителя) і публічний інтерес усього суспільства; відмова держави від монополії у сфері захисту прав і покладення відповідних функцій на недержавний інститут визначає публічно-правовий характер таких функцій та зумовлює потребу в належних державних гарантіях адвокатської діяльності [167, с. 48-49].

Інституційним втіленням адвокатури як цілісного суб'єкта стала Національна асоціація адвокатів України (далі - НААУ), створення якої Законом 2012 року вперше запровадило єдину всеукраїнську систему адвокатського самоврядування замість набору регіональних утворень. О. Каденко доводить, що визначальною характеристикою моделі взаємодії НААУ з іншими суб'єктами є її незалежність, гарантована законодавчим визначенням засад функціонування, імперативним суб'єктним складом, саморегуляцією (включно з нормотворчістю), фінансовою автономністю та унікальною місією представництва адвокатури у відносинах із зовнішніми суб'єктами; хоча адвокатура й НААУ не належать до апарату держави, вони активно з нею взаємодіють - у меморандумній, тематичній та ситуативній формах, - і ця взаємодія не повинна створювати зворотних загроз самостійності інституту [168, с. 442-445].

Власне суб'єктна функція адвокатури в реалізації КПП зосереджена у сфері захисту від кримінального обвинувачення й забезпечення змагальності. За статтею 45 Кримінального процесуального кодексу України захисником може бути лише адвокат; як зазначає Л. Півненко, ефективний захист прав людини у кримінальному судочинстві неможливий без усвідомлення ролі адвокатури як спеціального інституту, покликаного сприяти охороні прав, зміцненню законності й справедливому судочинству, - адвокатура постає

одним з основних елементів механізму забезпечення прав і свобод, свого роду «індикатором демократії» в суспільстві [169, с. 150]. Показово, що діяльність захисника має соціальний характер і спрямована не лише на інтереси підозрюваного чи обвинуваченого, а й на інтереси правосуддя загалом, що дає підстави розглядати адвокатуру як співсуб'єкта реалізації КПП, а не представника суто приватного інтересу [169, с. 150-151]. М. Стефанчук уточнює змістове ядро цієї функції: «доменом» адвокатури є професійна правнича допомога, яка з урахуванням конституційних положень звужується до захисту від кримінального обвинувачення та представництва іншої особи в суді [170, с. 90-91]. Реалізація захисту потребує професійної автономії захисника: І. Гловюк наголошує, що правильно обраний і реалізований спосіб захисту є центральним елементом ефективного захисту, а за практикою Європейського суду з прав людини право на ефективну допомогу адвоката належить до головних підвалин справедливого суду [171, с. 138-139].

Змагальний вимір реалізації політики розкриває теза про співавторство сторін у судовому результаті. За спостереженням М. Шлангер, політика, втілена в судовому рішенні, є результатом взаємодії сторін, їхніх адвокатів, інших учасників, судді й правил судочинства, а не одноосібним продуктом судді; адвокати ж виступають «господарями позову» (*master of the suit*), оскільки процесуальні правила прив'язують реакцію суду до сформованих ними доказів і вимог [137, с. 2014-2015]. Цю саму логіку розгортає порівняльне дослідження за редакцією Е. Кейпа та ін.: ефективний кримінальний захист є невід'ємним складником права на справедливий суд, причому самого лише доступу до адвоката недостатньо - потрібні конституційно-законодавча структура прав, інституції та процедури, що роблять їх дієвими, і відповідна правова та професійна культура; права на кшталт перехресного допиту чи подання доказів залишаються недоступними без адвокатів, які активно користуються ними від імені підзахисного [172, с. 2, 13]. Дослідники прямо застерігають: там, де інші учасники кримінальної юстиції не заохочують активної культури захисту - адвокатів не сприймають як незалежних, а судді й

прокурори скептично ставляться до результатів адвокатських розслідувань, - захисники рідко проводять самостійне дослідження справ, і процесуальні гарантії вихолощуються [172, с. 7]. Отже, ефективність адвокатури як суб'єкта визначається не лише нормами, а й інституційними умовами та професійною культурою.

Стрижнем суб'єктності адвокатури є її незалежність і самоврядність. В. Сущенко, спираючись на позиції міжнародних професійних організацій, ООН та ЄС, формулює місію адвокатури як сприяння обмеженню державної влади й необхідного примусу пріоритетними межами прав і основоположних свобод людини, а адвокатів - як медіаторів приватних, суспільних і державних інтересів [173, с. 169]. Саме ця теза дає доктринальне обґрунтування функції адвокатури як суб'єкта стримування надмірної репресивності кримінально-правового впливу; незалежність (відсутність внутрішнього й зовнішнього тиску) зміцнює суспільну довіру до правосуддя, а самоврядність спільноти забезпечує її гарантії [173, с. 169-170]. Н. Бакаянова підкреслює, що ефективну систему правосуддя у розумінні статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод неможливо уявити без сильної та незалежної адвокатури, а незалежність, закріплена частиною другою статті 131-2 Конституції України та статтями 2, 4, 5 Закону № 5076-VI [165], практично досяжна лише за таких відносин з державою, що унеможливлюють тиск і втручання в адвокатську діяльність та в органи адвокатського самоврядування [174, с. 79]. Водночас стандарти статусу адвокатури дедалі більше формуються на наднаціональному рівні: чинні акти (зокрема Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R(2000)21 про свободу здійснення професії адвоката) мають рекомендаційний характер, тоді як Парламентська асамблея Ради Європи (далі - ПАРЄ) послідовно ініціює посилення їх юридичної сили - аж до розроблення окремої європейської конвенції про професію адвоката [174, с. 79-80]. Тим самим Рада Європи та її інституції постають наднаціональними суб'єктами впливу на формування національних стандартів адвокатури (детальніше - у підрозділі 2.4).

Порівняльно-емпіричний зріз, здійснений у межах проєкту за редакцією Е. Кейпа та З. Намарадзе, окреслює простір, у якому дієва адвокатура покликана стримувати надмірну репресивність. А. Бущенко та Г. Токареєв показують, що на момент дослідження в Україні співіснували адвокати (регульовані законом і правилами адвокатської етики, підпорядковані дисципліні) та неліцензовані «фахівці у галузі права» поза професійними правилами й відповідальністю, що шкодило відправленню правосуддя й захисту прав громадян; організованої всеукраїнської адвокатури тоді ще не існувало [175, с. 385]. Автори фіксують і несприятливе професійно-культурне середовище: слідчі схильні сприймати захисника як такого, що допомагає уникнути відповідальності, а якість безоплатної правової допомоги (далі - БПД) оцінюється низько за значної недовіри до неї [175, с. 390]. Ба більше, попри запровадження засад рівності та змагальності фактична практика - невизнані затримання, вирішальна роль зізнання, читання протоколів замість перехресного допиту, надмірне тримання під вартою, обмежений доступ захисту до справи - залишала ефективний захист недосяжним [175, с. 393-394]; відповіддю на це має стати розбудова спроможної системи БПД із захищеним фінансуванням і контролем якості за збереження незалежності адвоката [175, с. 395]. Порівняльний розділ Е. Кейпа та З. Намарадзе додає, що ЄКПЛ прямо не регламентує роль і незалежність захисників, однак практика ЄСПЛ обмежує розсуд держав щодо втручання в неї; водночас незалежність не є даністю - на це вказують і феномен «кишенькових адвокатів», і використання окремих процесуальних обов'язків захисника для його усунення, і мінімальність забезпечення якості з боку адвокатських об'єднань [176, с. 427].

Нарешті, адвокатура виступає не лише реалізатором захисту, а й співсуб'єктом формування органів системи правосуддя. О. Маловацький звертає увагу, що НААУ як самоврядна інституція бере участь у формуванні Вищої ради правосуддя (далі - ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, делегуючи своїх представників, а з'їзд адвокатів долучений і до формування органів дисциплінарного провадження щодо прокурорів [177, с.

60]. Це вимірювання суб'єктності, однак, вразливе до зовнішнього втручання: законодавчі новели 2021 року позбавили НААУ гарантованого представництва у ВККС, а новостворена Етична рада фактично дістала визначальний вплив на номінування з'їздом адвокатів кандидатів до ВРП, що, за оцінкою науковця, суперечить природі адвокатури як недержавного самоврядного інституту та статті 19 Конституції України [177, с. 60-61]. Такі приклади демонструють, що дисфункції у статусі адвокатури виникають насамперед унаслідок ерозії її самоврядної автономії (питання оптимізації розглянуто в підрозділі 4.4). Наднаціональний вимір цієї функції ілюструє В. Городовенко, який, спираючись на практику ЄСПЛ і позицію Венеційської комісії щодо прямого доступу до конституційного правосуддя, обґрунтовує обов'язковість участі адвоката не лише в кримінальному, а й у конституційному провадженні, зокрема за конституційною скаргою [178, с. 57, 59].

Узагальнюючи, адвокатура постає повноцінним недержавним суб'єктом реалізації КПП, наділений публічно-правовими функціями. Її вплив здійснюється щонайменше у трьох напрямках: через захист прав особи у кримінальному провадженні, через співформування судової практики в межах змагального процесу та через стримування надмірної репресивності кримінально-правового впливу межами прав людини. Дієвість адвокатури в цих ролях прямо залежить від збереження її незалежності й самоврядності, а отже - від відповідності національного регулювання конституційним і наднаціональним стандартам статусу цього суб'єкта.

3.5. Органи та установи виконання покарань і пробації як суб'єкти реалізації кримінально-правової політики

Реалізація кримінально-правової політики не завершується ухваленням закону та призначенням покарання: вирок потребує виконання, а засуджений - виправлення й ресоціалізації. На цьому завершальному етапі до кола суб'єктів реалізації долучаються органи та установи виконання покарань і органи пробації. У доктринальній моделі П. Л. Фріса органи тодішнього Державного

департаменту України з питань виконання покарань було віднесено радше до учасників КПП - тих, хто долучений до її реалізації, але не визначає її змісту владно [135, с. 86]. Проте за два десятиліття суб'єктний склад і функціональне навантаження цієї ланки істотно змінилися: сьогодні Державна кримінально-виконавча служба України та органи пробації постають як повноцінні суб'єкти реалізації каральної та ресоціалізаційної складових КПП, а не як допоміжні виконавці. Це зумовлює потребу оновити перелік 2005 р. й розглянути їх як самостійних суб'єктів.

Методологічним підґрунтям слугує теза про те, що кримінально-виконавча (пенітенціарна) політика є частиною державної політики протидії злочинності й реалізується через механізми державного управління - поєднання форм і методів управління з принципами, ідеями та цілями у сфері виконання й відбування покарань [179, с. 99]. Показово, що набір суб'єктів реалізації є культурно варіативним: порівняльне вивчення юстиції охоплює роль не лише поліції, прокуратури й судів, а й тюрем та інших акторів, причому номінально однакові суб'єкти наповнюються різним змістом у різних правових культурах [34, с. 3]. Для української моделі принциповим є те, що суб'єктний склад реалізації закріплено законодавчо, а не лише доктринально.

Точне окреслення предметної сфери потребує термінологічного розмежування. Як зауважують О. Г. Колб і В. В. Кондратішина, чинний Кримінально-виконавчий кодекс України (далі - КВК) [181] оперує поняттям «державна політика у сфері виконання покарань і пробації», тоді як програмні акти Уряду послуговуються поняттям «пенітенціарна» політика, і підміна цих понять суб'єктами законодавчої ініціативи та правозастосування спричиняє схоластичність реформ [180, с. 74]. Попри неодноразове перейменування центрального органу виконавчої влади у цій сфері змістова сутність його діяльності лишається спрямованою на реалізацію того виду державної політики, що визначений законом (ч. 1 ст. 11 КВК України), адже зміна назви підзаконними актами не «корегує» суті норм кримінально-виконавчого законодавства [180, с. 74]. Принциповим є й розмежування «суб'єкт ↔

учасник»: до суб'єктів кримінально-виконавчих правовідносин належать персонал органів і установ виконання покарань та засуджені, а до учасників - близькі родичі засуджених, громадськість, прокурори, судді та інші [180, с. 75].

Ключовим суб'єктом реалізації каральної складової КПП є ДКВС. За характеристикою С. В. Романцової, органи ДКВС становлять центральний орган виконавчої влади, що здійснює вироблення державної політики, нормативно-правове регулювання, контроль і нагляд у сфері виконання та відбування покарання, виконує функції головного координуючого органу в цій галузі й наділений повноваженнями застосування силових заходів у пенітенціарних установах [182, с. 534]. Правовою основою її діяльності є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [183], а в умовах воєнного стану суб'єктний склад додатково окреслено на нормативному рівні: Закон України від 29 червня 2023 р. № 3185-IX [184] визначає органами виконання покарань центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, його територіальні та уповноважені органи з питань пробації [182, с. 534-535]. Правоохоронну природу цього суб'єкта увиразнює В. В. Пивоваров, який характеризує ДКВС як унікальну державну інституцію з притаманною лише їй функцією виправлення і ресоціалізації засуджених; установи виконання покарань (далі - УВП) і слідчі ізолятори (далі - СІЗО) належать до системи правоохоронних органів, а тому забезпечення в них безпеки й правопорядку потребує узгодженої взаємодії ДКВС з іншими правоохоронними органами, насамперед із Національною поліцією України [185, с. 10-11]. Отже, ДКВС виступає не пасивним виконавцем вироків, а активним суб'єктом реалізації в горизонтальній взаємодії із сектором правопорядку.

Другою - наглядово-ресоціалізаційною - складовою опікуються органи пробації, чия суб'єктність має самостійну природу. Сучасний уповноважений орган з питань пробації є результатом тривалої трансформації суб'єкта

виконання покарань без ізоляції: від інспекцій виправних робіт через кримінально-виконавчу інспекцію до уповноваженого органу з питань пробації (ст. 13 КВК України). Як показують О. Г. Ткаченко та Л. І. Олефір, його персонал виконує три групи функцій - досудову, наглядову й пенітенціарну пробацію [186, с. 16]. Водночас суб'єктна визначеність органу тривалий час лишалася хиткою: Закон України «Про пробацію» [187] не назвав конкретного відповідального органу, тож суб'єкта реалізації визначали й перевизначали підзаконними актами - від Державної пенітенціарної служби до Департаменту пробації Міністерства юстиції України та утвореної у 2018 р. державної установи «Центр пробації»; ця серія реорганізацій свідчить про організаційну нестабільність суб'єкта реалізації [186, с. 18-22]. Прикметно, що представника персоналу органу пробації законодавчо визнано учасником кримінального провадження (ст. 72-1 КПК України), що засвідчує проникнення цього суб'єкта й у судову стадію [186, с. 20-22].

Організаційне відокремлення органів пробації від служби виконання покарань породжує окрему проблему. В. В. Ворожбіт-Горбатюк констатує, що в Україні склалася розділена (дуальна) модель пробації, за якої «Центр пробації» функціонує автономно, фактично відокремлено від ДКВС; це розмежовує суб'єкта каральної складової (ДКВС та УВП) і суб'єкта наглядово-ресоціалізаційної складової (Центр пробації) та створює виклики для реальної ролі органів пробації у виправленні засуджених [188, с. 44]. Нормативним стрижнем суб'єктності органу пробації є мета пробації за ст. 4 Закону України «Про пробацію» - забезпечення безпеки суспільства через виправлення засуджених і запобігання повторним правопорушенням; ця людиноцентрична мета переорієнтовує суб'єкта з простого виконання покарання на безпеку громади й дотримання прав людини, а масштаб діяльності підтверджує охоплення у 2025 р. системою пробації понад 63 тис. засуджених [188, с. 43-44]. Інституційну природу органу пробації увиразнює І. Г. Богатирьов, який розглядає пробацію як соціально-правовий інститут із превентивно-ресоціалізаційним призначенням [189, с. 27], а О. Г. Гончаренко

та В. Ф. Пузирний показують, що запозичення закордонного досвіду орієнтує вітчизняні органи пробації на перехід від каральної до реабілітаційно-ресоціалізаційної моделі управління правопорушниками [190, с. 201].

Реалізація наглядово-ресоціалізаційної складової є за своєю природою координованою й багатосуб'єктною. Як наголошує В. В. Ворожбіт-Горбатюк, орган пробації відіграє роль координатора взаємодії державних установ, органів місцевого самоврядування, неурядових організацій та окремих громадян у статусі волонтерів пробації, причому ступінь залучення волонтерів відображає рівень довіри суспільства до цього виду покарання [191, с. 17, 39]. Ціннісно-теоретичну рамку суб'єктності задає філософія покарання: Р. Кантон відносить пробацію до інститутів пенальної системи, проте наголошує, що її робота не вичерпується виконанням санкцій, а охоплює підтримку колишніх ув'язнених у ресоціалізації та спонукання громадянського суспільства прийняти відповідальність щодо тих, хто відбув покарання [192, с. 258]. Ця позиція узгоджується з наднаціональним стандартом: за Правилами Ради Європи про пробацію (Рекомендація СМ/Rec(2010)1) пробаційні органи належать до ключових органів юстиції, а пробація лишається відповідальністю публічної влади навіть тоді, коли послуги надають інші агенції чи волонтери [193]. Це дає підстави розглядати органи пробації як самостійний суб'єкт реалізації КПП, а не як допоміжну ланку.

Особливого змісту суб'єктність цих органів набуває в умовах воєнного стану. Як показує Ю. В. Кернякевич-Танасійчук, у пенітенціарній системі координаційну роль виконує Міністерство юстиції України, а забезпечувальну - ДКВС; проте в умовах війни на органи та УВП покладено утримання військовополонених, які не є суб'єктами кримінально-виконавчих правовідносин, а їхній статус регулюється нормами міжнародного гуманітарного права (далі - МГП) із ключовою роллю Міжнародного комітету Червоного Хреста (далі - МКЧХ) у контролі, унаслідок чого формується нова функціональна модель суб'єкта реалізації, що поєднує правоохоронний, безпековий і гуманітарний компоненти [194, с. 163]. Нормативним виявом

трансформації стало перепрофілювання окремих УВП і СІЗО під тримання військовополонених, тож ДКВС виступає національним суб'єктом реалізації міжнародних зобов'язань у цій сфері [185, с. 29-30]. Багаторівневність цієї реалізації підкреслює О. В. Гальцова: основні правила поводження з військовополоненими визначені нормами МПП, насамперед Женевською конвенцією, а реалізація цієї функції національними суб'єктами (органами ДКВС, Міністерства оборони України, Міністерства юстиції України) є підпорядкованою міжнародним стандартам і механізмам контролю [196, с. 227].

Водночас реформування пенітенціарної системи як суб'єктного простору реалізації КПП позначене серйозними дисфункціями. В. В. Пивоваров констатує, що майже тридцятирічний процес реформування здійснюється шляхом «ручного» керування й ситуативного перерозподілу бюджетних витрат, а Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року [195] зосереджує увагу радше на ситуативному реагуванні, ніж на науково обґрунтованому баченні мети кримінально-виконавчої діяльності, що блокує імплементацію міжнародних стандартів [185, с. 60-62]. Реалізація каральної та ресоціалізаційної складових передбачає й належний контроль за суб'єктами реалізації. С. В. Романцова слушно зауважує, що в умовах правової держави контроль за діяльністю персоналу пенітенціарної системи набуває значення соціально-правового інституту, який поєднує діяльність уповноважених органів держави (внутрішньовідомчий контроль, прокурорський нагляд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) та інститутів громадянського суспільства [182, с. 537-539]. Показовим прикладом є національний превентивний механізм (далі - НПМ) за моделлю «Омбудсмен+»: як зазначає О. П. Нікітінський, він поєднує повноваження Офісу Уповноваженого із залученням активістів громадянського суспільства, які здійснюють превентивні візити до місць несвободи [89, с. 81]. Загалом же, як підсумовують О. Г. Колб і В. В. Кондратішина, сучасна державна політика у сфері виконання покарань і

пробації лишається колізійною за спрямованістю суб'єктів та учасників її реалізації й потребує якісної видозміни, причому в умовах воєнного стану її реалізація неможлива без потенціалу суспільства, громадських організацій та інших учасників [180, с. 75].

Отже, органи та установи виконання покарань і органи пробації є самостійними суб'єктами реалізації КПП, які забезпечують її каральну та ресоціалізаційну складові. Порівняно з доктринальним переліком 2005 р. їхня роль зазнала подвійного оновлення: з допоміжних учасників вони перетворилися на повноцінних суб'єктів, а зміст їхньої діяльності зміщується від суто каральної до людиноцентричної, безпекової та гуманітарної моделі. Суб'єктний склад цієї ланки є дуальним - ДКВС реалізує каральну складову, а органи пробації - наглядово-ресоціалізаційну, - і саме організаційне відокремлення цих суб'єктів, поряд з інституційною нестабільністю центрального органу виконавчої влади та термінологічною неузгодженістю, становить головний виклик для узгодженості реалізації КПП. Координація ж із органами місцевого самоврядування, ІГС і волонтерами пробації та підпорядкованість наднаціональним стандартам Ради Європи й нормам МГП підтверджують, що досліджувані органи діють у режимі багатосуб'єктної вертикально-горизонтальної взаємодії, характерної для реалізації КПП загалом.

Висновки до розділу 3

Дослідження органів кримінальної юстиції як суб'єктів реалізації кримінально-правової політики засвідчує, що перехід від суб'єктів формування до суб'єктів реалізації змінює саму оптику аналізу: на рівні реалізації політика доозначається у практиці застосування кримінального закону. Спільною ознакою, що вирізняє суб'єктів реалізації з-поміж суб'єктів формування, є субординаційні (вертикальні) відносини; проте, як показав аналіз, ці суб'єкти виступають не пасивними виконавцями вже сформованої політики, а її повноцінними співтворцями, здатними чинити зворотний вплив на її зміст.

Центральне місце в механізмі реалізації посідає суд. Він ухвалює державно-владні рішення, якими доводить політику до конкретної особи; Верховний Суд, забезпечуючи єдність судової практики через правові висновки та сталі позиції, здійснює особливу форму реалізації політики з виразними ознаками її коригування, а через висновки щодо законопроектів і звернення до Конституційного Суду замикає зворотний зв'язок між реалізацією і формуванням. Конституційний Суд України через конституційний контроль і «конституціоналізацію» кримінального закону спрямовує допустимий зміст політики й прямо зобов'язує законодавця, а спеціалізований Вищий антикорупційний суд ілюструє здатність окремого судового суб'єкта реально змінювати напрями політики.

Органи прокуратури впливають на реалізацію політики щонайменше чотирма шляхами - через процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, підтримання публічного обвинувачення, коригування кваліфікації й оскарження судових рішень та вироблення узгоджених правозастосовних підходів. Спеціалізовані конфігурації прокуратури підтверджують адаптивність системи, водночас загострюючи напруження між спеціалізацією й автономією окремих підрозділів та засадою єдності прокуратури, а також між незалежністю прокурора-реалізатора й вертикальною субординацією Генеральному прокуророві.

Коло органів правопорядку та досудового розслідування, попри термінологічний перехід від «правоохоронних органів» до «органів правопорядку», досі не має легального визначення й вичерпного переліку, а сама система - Національна поліція, Державне бюро розслідувань, НАБУ, Служба безпеки України у відповідній частині та Бюро економічної безпеки України - перебуває у стані динамічної трансформації. Ці органи виконують подвійну роль: будучи безпосередніми реалізаторами політики, вони через аналітичну й нормотворчу функції впливають і на її формування, а їхня дієвість визначається не лише обсягом повноважень, а й розмежуванням

компетенцій, деполітизацією добору керівництва та якістю міжвідомчої взаємодії.

Єдиним недержавним суб'єктом реалізації, розглянутим у розділі, є адвокатура, наділена публічно-правовими функціями. Її вплив здійснюється щонайменше у трьох напрямках - через захист прав особи у кримінальному провадженні, співформування судової практики в межах змагального процесу та стримування надмірної репресивності кримінально-правового впливу межами прав людини, а дієвість у цих ролях прямо залежить від збереження незалежності й самоврядності інституту.

Завершальну - каральну та ресоціалізаційну - складову реалізації забезпечують органи й установи виконання покарань і органи пробації. Порівняно з доктринальним переліком 2005 р. їхня роль зазнала подвійного оновлення: з допоміжних учасників вони перетворилися на повноцінних суб'єктів, а зміст їхньої діяльності змістився від суто каральної до людиноцентричної, безпекової та гуманітарної моделі. Суб'єктний склад цієї ланки є дуальним - Державна кримінально-виконавча служба України реалізує каральну складову, а органи пробації - наглядово-ресоціалізаційну, - і саме організаційне відокремлення цих суб'єктів, поряд з інституційною нестабільністю центрального органу виконавчої влади та термінологічною неузгодженістю, становить головний виклик для узгодженості реалізації політики.

Узагальнення матеріалу розділу дає підстави для кількох висновків. По-перше, межа між формуванням і реалізацією кримінально-правової політики є рухомою: усі досліджені суб'єкти тією чи іншою мірою здійснюють зворотний вплив на формування політики, що підтверджує їхню суб'єктну, а не суто виконавську природу. По-друге, система суб'єктів реалізації є динамічною, і поява нових органів (Вищого антикорупційного суду, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Бюро економічної безпеки України, оновлених органів пробації) прямо підтверджує тезу про її здатність до доповнення новими елементами. По-третє, суб'єктність кожного з цих органів прямо

залежить від його незалежності, деполітизації добору керівництва, чіткого розмежування компетенцій та якості взаємодії, а їхній статус дедалі більше формується в багаторівневому інституційному середовищі за участю наднаціональних інституцій. По-четверте, спільною для всіх ланок реалізації є потреба в ухваленні базового (рамкового) закону, який чітко закріпив би повноваження правотворчих і правозастосовних суб'єктів кримінально-правової політики, - що безпосередньо виводить на проблематику оптимізації системи суб'єктів.

РОЗДІЛ 4.

ВЗАЄМОДІЇ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. Горизонтальні та вертикальні взаємодії суб'єктів кримінально-правової політики

Розмежування суб'єктів формування та суб'єктів реалізації кримінально-правової політики, проведене у розділах 2 і 3 цього дослідження, має передусім аналітичний характер і не означає, що відповідні системи діють ізольовано. Навпаки, КПП підкоряється загальним законам і принципам політичного управління та функціонує з урахуванням горизонтальних (координаційних) і вертикальних (субординаційних) відносин [10, с. 370]. Горизонтальний вимір цієї взаємодії - предмет цього підрозділу - охоплює координацію діяльності суб'єктів, що перебувають на одному функціональному рівні, взаємне узгодження зусиль суб'єктів формування і суб'єктів реалізації, а також зворотний вплив правозастосовної практики на нормотворчість. Каркасом такого аналізу слугують сформульовані І. Козичем функціональні принципи КПП, серед яких - принципи узгодженості, співпраці та партнерства, взаємозалежності, а також окремо виділена інформаційно-комунікаційна функція, що забезпечує канали взаємодії між суб'єктами й учасниками політики та взаємообумовленість їхньої поведінки [10, с. 376, 378].

Теоретичною передумовою горизонтальної взаємодії є принципова нерозривність формування та реалізації політики. Огляд тридцятирічної традиції досліджень імплементації, здійснений Х. Пюльцлем і О. Трайбом, показує, що «стадійна» модель, яка ділить політичний процес на відокремлені фази, поступається «злитій» моделі, за якою вироблення політики триває впродовж усього процесу, а тому формування й реалізацію відокремити не можна; реалізація постає не технічним, а політичним процесом, у ході якого політику переформулюють, а часом і повністю змінюють [16, с. 94, 100-]

101]. Підхід «знизу-вгору» переносить фокус на акторів низового рівня, які, маючи дискрецію, фактично співстворять політику на стадії застосування норми [16, с. 92-93]. Ця методологічна засторога прямо обґрунтовує потребу в окремому аналізі горизонтальної взаємодії: між суб'єктами формування і реалізації існує не односторонній зв'язок «команда - виконання», а взаємопроникнення. Суголосну позицію обстоював Д. Гарланд, для якого кожен інститут є «вузлом» у ширшому соціальному полі, водночас зазнаючи впливу і впливаючи на нього, а пенальні інститути є «причиною» культури так само, як і її «наслідком» [14, с. 249, 283]. У вітчизняній доктрині цю двобічність зафіксовано вже на рівні визначення предмета КПП: він охоплює не лише правотворчість, а й правозастосовну діяльність [4, с. 23-25], а «живучість» кримінально-правової норми залежить від взаємодії обох чинників, оскільки дефекти можуть критися як у самих нормах (вада законодавця), так і в практиці їх застосування (вада правозастосувача) [135, с. 88-89]. Ще у 2005 р. А. Митрофанов зауважував, що органи судової, прокурорської та слідчої юрисдикції, здійснюючи правозастосовну діяльність, нерідко істотно коригують правову політику держави, висвітлюючи її сильні та слабкі сторони, а особливе місце тут посідає Конституційний Суд України [8, с. 39]. Ю. Баулін своєю чергою показує, що поділ кримінально-правового регулювання на нормативний і правозастосовний рівні прямо структурує коло суб'єктів: на першому діє Верховна Рада України, на другому - органи держави, «перш за все суди», а також органи досудового розслідування [35, с. 26-27].

Центральним проявом горизонтальної взаємодії є зворотний вплив правозастосовної практики на нормотворчість. О. Тубелець описує реалізацію КПП як проходження політичної ідеї ланцюгом «доктрина - законодавець - правозастосування», у якому суб'єкти реалізації діють як продовження діяльності суб'єктів формування [33, с. 125]. Показовим є досвід підготовки проєкту нового Кримінального кодексу України: Робоча група системно живилася зворотним зв'язком від суб'єктів реалізації, враховуючи практику

національних судів, Європейського суду з прав людини та рішення КСУ, а також проводячи обговорення із суддями Верховного Суду (далі - ВС) і Вищого антикорупційного суду (далі - ВАКС), прокурорами Офісу Генерального прокурора, слідчими, представниками Служби безпеки України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України та служби пробації [52, с. 31-33]. Зокрема, восени 2019 р. Робоча група звернулася до аналітичного департаменту ВС по перелік проблемних питань правозастосування Загальної частини чинного КК, і ці питання судової практики стали вхідним матеріалом для нормопроєктування [52, с. 28-29]. Це наочний приклад прямого зворотного впливу практики реалізації на формування.

Дослідники фіксують і глибший механізм такого впливу - часткове перебирання суб'єктами реалізації нормотворчої ролі. О. Дудоров зауважує, що нездатність законодавця оперативно й якісно реагувати на кримінально-правові проблеми посилює судову правотворчість: суддя, керуючись верховенством права та позиціями ЄСПЛ і КСУ, «доповнює» невизначеність закону, а ВС усуває законодавчі вади тлумаченням [139, с. 25-38]. Порівняльно-правові дослідження розглядають судову правотворчість (judicial policymaking) як окрему функцію, відмінну від тлумачення, - процес, у якому судді здійснюють владу, керуючись судженням про суспільно бажаний результат, унаслідок чого уявлення про судочинство розширюється, охоплюючи вироблення політики [137, с. 1997]. Особлива роль тут належить КСУ, який через конституційний контроль кримінального закону та офіційне тлумачення істотно впливає на правотворчість і правозастосування, а своєю практикою, як зазначають дослідники, «формує правову дійсність держави» [143, с. 182-183, 185-186]. Зворотний канал «суд - законотворчість» подекуди дістає й нормативне закріплення: ВАКС узагальнює судову практику та інформує ВС, надаючи йому пропозиції для висновків щодо законопроектів про організацію й діяльність цього суду (ст. 4) [153]. Емпіричним підтвердженням того, що правозастосувач здатний фактично формувати

політику, є висновок О. Острогляда: через практику угод про визнання винуватості ВАКС де-факто впливає на зміст політики боротьби з корупцією, а суди загальної юрисдикції орієнтуються на нього як на спеціалізований, тож його практика формує відповідний напрям КПП [22, с. 143-146]. Узагальнюючи, В. Макарчук наголошує, що правоохоронні органи слід сприймати як суб'єктів, які можуть чинити прямий або опосередкований вплив на механізми формування політики, будучи водночас безпосередніми її реалізаторами [157, с. 65-66]. У цьому ж ключі перебуває теза В. Шаблистого про те, що рішення ЄСПЛ стають своєрідним «каталізатором» унесення змін і доповнень до законодавства, у тому числі кримінального [45, с. 359].

Другим складником горизонтальної взаємодії є координація та узгодженість діяльності суб'єктів. М. Красій обґрунтовує первинність КПП щодо кримінально-процесуальної політики, за якої матеріально-правова політика визначає зміст, а процесуальна забезпечує його реалізацію [11, с. 187]; взаємозумовленість матеріального і процесуального законодавства найяскравіше проявляється у співвідношенні предмета доказування і складу злочину, де структуру предмета доказування встановлює процесуальний закон, а його зміст - закон про кримінальну відповідальність [11, с. 84-85]. Звідси впливає наскрізна вимога усунення розбіжностей між матеріальним і процесуальним законодавством (приклади - судимість, зарахування строку попереднього ув'язнення, підслідність корупційних злочинів) як практичний вимір узгодження діяльності суб'єктів [11, с. 88, 97-98]. О. Тубелець доповнює цю модель вимогою ідеологічної й технічної узгодженості матеріального та процесуального законів як юридичної бази ефективної реалізації, а також описує послідовну взаємодію суб'єктів реалізації між собою, за якої діяльність органів досудового розслідування є передумовою правильної кваліфікації в суді [33, с. 39, 60, 126]. Спільною нормативною рамкою для обох рівнів слугує принцип верховенства права: похідні від нього принципи обов'язкові не лише для правозастосовного, а й для правотворчого рівня здійснення КПП [60, с. 9-10]; водночас КСУ Рішенням від 16 вересня 2021 року зобов'язав ВРУ

привести приписи КК у відповідність, тоді як суди загальної юрисдикції не повноважні усувати законодавчі прогалини, бо це функція законодавця [145, с. 106-107], а застосування верховенства права органами правопорядку потребує розмежування з принципом законності [162, с. 47].

Функціональна взаємозалежність суб'єктів простежується і на рівні системи політики боротьби зі злочинністю загалом. Як зазначає Ю. Луценко, усі її складові - кримінально-правова, кримінальна процесуальна, кримінально-виконавча та кримінологічна - перебувають у функціональній залежності і взаємозв'язку, за яких зміни в одному елементі з необхідністю зумовлюють зміни в інших, причому саме КПП є системоутворюючим елементом [197, с. 90]. О. Пащенко застерігає проти механістичного розуміння кримінально-виконавчої політики як «завершальної ланки» цієї системи, обстоюючи натомість модель циклічного, а не лінійного взаємозв'язку її складових [179, с. 99]. Взаємодія суб'єктів формування і реалізації простежується й у зв'язку «доктрина - практика»: шляхом реалізації доктрини кримінального права здійснюється вдосконалення кримінального законодавства та правозастосовної практики, а ефективність діяльності органів кримінальної юстиції залежить не лише від змісту правотворчої і правозастосовної форм реалізації, а й від суб'єктного складу - професійних учасників провадження [76, с. 72, 105, 129]. Окремим виміром горизонтальної взаємодії є відносини «держава - інститути громадянського суспільства»: останні постають важливим елементом системи стримувань і противаг, здатним забезпечити незалежний зовнішній моніторинг діяльності органів влади [89, с. 79-80], а інноваційні моделі співпраці поєднують інституційну потужність держави з активністю та професійністю громадянського суспільства [89, с. 81]. Ці відносини інституціоналізуються через громадські ради, що здійснюють громадську та антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів і контроль за врахуванням пропозицій громадськості [91, с. 68-69], а також через прикладні форми впливу - громадський контроль, моніторинг і партнерську співпрацю з органами

правопорядку, зокрема місцеві програми громадської безпеки, що формують практику підзвітності поліції громаді [94, с. 3, 73]. Водночас дієвість такого нагляду має свої умови: він забезпечується лише тоді, коли держава створює й підтримує аргументи функціонального представництва та гарантує змістовний доступ до ухвалення рішень [103, с. 4, 21], причому в пост-майданній Україні наглядова («сторожова») функція громадянського суспільства почасти відступила перед функцією заміщення держави [107, с. 3, 14].

Нарешті, горизонтальна взаємодія має розглядатися крізь призму розривів між декларованою та реалізованою політикою і шляхів їх подолання. Ефективність реалізації, як показали ще Дж. Прессман і А. Вілдавські, падає зі зростанням кількості задіяних органів («точок узгодження»): що більше інстанцій має пройти програма, то важче її реалізувати [16, с. 91-92]. Найгострішим джерелом розриву П. Фріс вважає брак самостійної концепції КПП: роботі над новим КК не передували концепція КПП і моделювання, а «Концепція» Робочої групи стосується Кодексу, а не політики, тож потрібна окрема концепція КПП, розрахована на тривалу перспективу [44, с. 311-312, 323-324]; при цьому кримінально-політична футурологія, тобто науково обґрунтоване довгострокове прогнозування, має стати основою планування розвитку і зрештою набути форми закону [44, с. 323, 340-341]. Поряд із прямим зв'язком «суб'єкт - рівень» діє й опосередкований - вплив наукових ідей на законодавців і суддів, зокрема через науково-консультативні ради при вищих органах [44, с. 204-205]. На двоєдності законодавчого й правозастосовного аспектів КПП, залежних від відповідних суб'єктів, наголошують і П. Андрушко зі А. Стрижевською [79, с. 121-128]. Реальна динаміка формування засвідчує, що ця взаємодія часто набуває вигляду циклу «виклик практики - відповідь законодавця»: новели воєнного стану Ю. Пономаренко прямо кваліфікує як відповіді законодавця на виклики, поставлені практикою широкомасштабної війни [47, с. 18-19], а В. Тацій показує, що відповіді держави охоплюють водночас і новелізацію КК (формування), і механізми реалізації відповідальності - національні та міжнародні [46, с. 8-10]. Важливо,

що саме межа кола залучених суб'єктів почасти конструюється вже на етапі осмислення проблеми: результат її «фреймінгу» визначає, кого залучено й хто відповідає за політику [15, с. 6]. З огляду на викладене горизонтальна взаємодія суб'єктів формування та реалізації постає не побічним ефектом їхньої діяльності, а конститутивною властивістю системи суб'єктів КПП, а узгодженість, комунікація та інституціоналізований зворотний зв'язок - необхідними умовами подолання розривів між декларованою та реалізованою політикою. Наступний підрозділ звертається до вертикального виміру цієї системи - взаємодії національних, наднаціональних і міжнародних систем суб'єктів.

Якщо горизонтальний вимір системи суб'єктів КПП розкриває координату діяльності суб'єктів одного рівня, то вертикальний вимір, якому присвячено цей підрозділ, стосується субординаційних відносин між рівнями - національним, наднаціональним (передусім ЄС) та міжнародним (Міжнародний кримінальний суд, договірні органи). Методологічно цей вимір доцільно розглядати в парадигмі багаторівневого врядування. Вертикальні (субординаційні) відносини суб'єктів реалізації, як зауважує І. Козич, узгоджуються з багаторівневою побудовою системи [10, с. 370]. Політичні підсистеми, за узагальненням у праці за редакцією П. Сабатьє, перекриваються й вкладаються одна в одну (локальна - регіональна - національна), причому міжнародні договори автоматично додають міжнародний рівень, який, однак, має вельми обмежену владу нав'язувати свою волю національним і субнаціональним одиницям [13, с. 193]. Суголосно П. Керні показує, що вироблення політики відбувається не в упорядкованому «циклі» з елітою на «верхівці», а в складному середовищі з широким колом акторів, які впливають на політику на різних рівнях і в різних інституційних «майданчиках» [15, с. 5]. Ця багаторівнева вбудованість відповідає тезі Д. Гарланда про кожен інститут як «вузол» у ширшому соціальному полі [14, с. 283]. Загальну рамку вертикальної взаємодії задає й спостереження, що міжнародне та наднаціональне право стають частиною внутрішнього права

держав, отримуючи над ним пріоритет, що інтенсифікує інтеграційні процеси [40, с. 3]. При цьому й самий національний рівень неоднорідний: Н. Лейсі показує, що інституційні відмінності між розвиненими демократіями зберігаються попри глобалізацію, по-різному конфігуруючи суб'єктів пенальної політики [41, с. xvi-xvii], а Д. Нелкен застерігає, що навіть питання, чи утворюють поліція, прокуратура й суди єдину «систему», є проблематичним - від фрагментованих моделей до інтегрованіших континентальних [34, с. 3].

Доктринальною основою поділу на рівні слугує розмежування внутрішньої та зовнішньої (міжнародної) КПП. П. Фріс обґрунтовує існування міжнародної КПП як самостійної складової зовнішньої політики держав: процеси інтеграції та глобалізації вимагають єдиних узгоджених підходів до боротьби з діями, небезпечними для цивілізації, що зумовлює уніфікацію понять, методів і форм впливу та розробку КПП на міждержавному рівні [109, с. 103-105]. Історично цей рівень формувався від Гаазьких конвенцій 1899 і 1907 років через післявоєнні трибунали до сучасних міжнародних судових суб'єктів [109, с. 103-105]. І. Козич доповнює цю вертикаль розрізненням глобального й міжнародного рівнів та диференціацією запитів до КПП на внутрішні та зовнішні, останні з яких виникають у ході реалізації зовнішньої політики [10, с. 373]. Саму інтеграцію П. Фріс кваліфікує як явище, що є водночас каталізатором і гальмом суспільного розвитку, а входження України в інтеграційні процеси оцінює як позитивне, що потребує максимальної підтримки [108, с. 45]. Цю багаторівневість підтверджують В. Гришук, який вирізняє рівні суб'єктів безпекової політики - держава, міждержавні утворення та міжнародні громадські організації [133, с. 8-15], і В. Шакур, який відносить до міжнародного рівня суб'єктів матеріали Конгресів ООН із запобігання злочинності [132, с. 16-21].

Наднаціональний рівень (ЄС) виявляє найрозвиненіші механізми вертикальної взаємодії формування. М. Каяфа-Гбанді описує втілену у статті 83(2) Договору про функціонування Європейського Союзу «дворівневу»

модель нормотворення, за якої наднаціональний орган окреслює елементи складів, а держава-член конкретизує ознаки й покарання узгоджено з власною системою, так що обидва рівні стають «охоронцями» основоположних прав [111, с. 576]; на рівні реалізації стаття 86 ДФЄС передбачає Європейську прокуратуру з «напівцентралізованим» процесом, надаючи наднаціональному рівню власний орган переслідування [111, с. 575]. Водночас така гармонізація має межі. В. Шредер наголошує, що у сфері кримінальної юстиції взаємне визнання має пріоритет над зближенням законодавства, а за «кризи верховенства права» Суд ЄС (рішення у справах *Aranyosi, LM*) дозволив відмовляти у визнанні судових рішень за серйозних недоліків основоположних прав [114, с. 145-146]. Ю. Оберг обґрунтовує, що захист правової різноманітності вагоміший саме у кримінальному праві через зв'язок закону з національними традиціями й цінностями, а тому субсидіарність слугує нормативною межею наднаціональної уніфікації [119, с. 123]. Новітні дослідження реалізації переносять аналіз на наднаціональний рівень, оперуючи поняттями «завантаження» та «вивантаження» національних моделей на рівень ЄС, ступеня «невідповідності» (*misfit*) національних традицій наднаціональним вимогам, ролі «гравців вето» й типології «світів дотримання», а гібридні підходи наголошують на координації взаємозалежних акторів у політичних мережах [16, с. 95-96, 97-99]. Для України ця вертикаль означає, що національне формування КПП зобов'язане імплементувати *acquis* ЄС і враховувати зобов'язання перед Радою Європи, а стаття 83 ДФЄС задає мінімальні стандарти криміналізації та пеналізації [52, с. 22-23, 27-29; 110]. Канали такого зовнішнього впливу на зміни КК систематизують П. Андрушко та А. Стрижевська - ратифікація міжнародних договорів, виконання рішень Європейського суду з прав людини, адаптація до директив ЄС і рішення КСУ [79, с. 121-128], а М. Шепітько описує «перетікання» наднаціональних зобов'язань у національну політику через відповідні стратегії [134, с. 36-42].

Особливе місце у вертикальній взаємодії посідають Рада Європи та ЄСПЛ як наднаціональні орієнтири національної нормотворчості. Ю. Баулін і

В. Тацій серед чинників формування нового КК прямо наводять ЄС, Раду Європи, Венеційську комісію та практику ЄСПЛ, рекомендації яких лягають в основу законодавчих рішень [37, с. 22-23]; систематизацію каналів науково-експертного впливу на владу, зокрема консультування урядів країн Європи та ЄС, подає М. Морган [17, с. 521-566]. В. Шаблистий кваліфікує рішення ЄСПЛ як каталізатор змін національного, зокрема кримінального, законодавства [45, с. 359]. Разом із тим цей вплив опосередкований законодавцем: як зауважує Н. Орловська, практику ЄСПЛ слід вважати орієнтиром законодавчої діяльності, а не приписами прямої дії, тож системні проблеми розв'язує законодавець, а не суд [145, с. 107]. Механізм входження міжнародних актів у національну систему О. Пащенко описує через ратифікацію: підписані від імені України договори (Римський статут МКС, Стамбульська конвенція Ради Європи) стають частиною системи права до ратифікації й законодавства - після неї, а імплементаційні зміни до КК подекуди передували ратифікації [61, с. 36].

Найгостріше вертикальна взаємодія проявляється на міжнародному рівні - у співвідношенні національної та міжнародної юрисдикції. П. Фріс розкриває механізм перерозподілу юрисдикції: злочини з ознаками міжнародних підлягають міжнародній юрисдикції, решта злочинів міжнародного характеру - національній, що передбачає добровільне самообмеження національної юрисдикції, яке не порушує суверенітет, а служить цілям світового співтовариства [109, с. 103-105]. Ця конструкція відповідає принципів комплементарності юрисдикції МКС. В. Тацій показує, що відповідальність за агресію, геноцид і порушення законів та звичаїв війни може реалізовуватися не лише національно, а й міжнародно - через МКС або спеціальні трибунали за зразком Нюрнберзького [46, с. 8-10]. Проте українська практика тривалий час демонструвала вертикальну невідповідність: Є. Письменський відносить до негативних тенденцій формування зволікання з оновленням розділу XX Особливої частини КК і з ратифікацією Римського статуту та Кампальських поправок [64, с. 47-48], тоді

як Ю. Орлов і Н. Прібиткова показують, що криміналізація та уточнення відповідальності за воєнні злочини (стаття 438 КК) й агресію (стаття 437 КК) стали реакцією на війну, яка потребує узгодження зі стандартами міжнародного кримінального права [48, с. 40, 44-46]. Помітну роль у цьому виборі відіграють і невіддані актори: за спостереженням Р. Пашова та Ю. Рубана, документування воєнних злочинів інститутами громадянського суспільства формує підґрунтя майбутнього трибуналу [104, с. 40]. Транснаціональний вимір цієї вертикалі описує Д. Нелкен: UNODC розробляє модельні закони, щоб допомогти урядам перекласти зобов'язання за міжнародними договорами у національне законодавство, а Цілі сталого розвитку ООН трактують внутрішню злочинність як транснаціональний виклик, за якого дія має відбуватися на багатьох рівнях [126, с. S31-S50]; настанови ООН при цьому передбачають постійний центральний орган, що координує різні рівні врядування [127, с. 29-30, 65].

Багаторівневість відображається і в інституційному дизайні та реалізації. Показовим є механізм добору суддів Вищого антикорупційного суду, за якого склад Громадської ради міжнародних експертів формується виключно за номінаціями міжнародних організацій (стаття 9), тобто наднаціональний рівень безпосередньо входить у національну процедуру конституювання судового суб'єкта [153]. Прикладом вертикально підпорядкованої реалізації є й поводження з військовополоненими: установи Державної кримінально-виконавчої служби України виконують цю функцію в рамках норм міжнародного гуманітарного права та Женевських конвенцій і під міжнародним контролем, а національне законодавство доповнюється новелами для гармонізації з міжнародними стандартами [185, с. 29-30; 196, с. 227, 240]. Саме тому одним із завдань міжнародної КПП П. Фріс називає узгодження її з національними кримінально-правовими концепціями [109, с. 103-105], а серед футурологічних викликів - глобалізацію, зокрема діяльність міжнародних злочинних мереж, і забезпечення єдності кримінально-правової охорони з міжнародними підходами [44, с. 203, 340-341]. З огляду на

викладене вертикальна взаємодія систем суб'єктів постає як багаторівневе врядування, в якому імплементація, гармонізація та комплементарність юрисдикцій поєднуються з незнятою напругою між пріоритетом наднаціонального й міжнародного права, з одного боку, та збереженням правової різноманітності й національного суверенітету - з другого. Наступний підрозділ звертається до тих акторів системи суб'єктів КПП, які прямо не наділені формальними повноваженнями, але фактично впливають на політику, - латентних (неформальних) суб'єктів.

4.2. Латентні (неформальні) актори в системі суб'єктів кримінально-правової політики

Аналіз системи суб'єктів кримінально-правової політики був би неповним, якби обмежувався колом формально уповноважених органів. Поряд із суб'єктами, чиї повноваження закріплено в законі, на зміст і спрямованість політики впливають актори, які не мають формального мандата, проте реально визначають порядок денний, «фільтрують» законодавчі ініціативи та деформують правозастосування. Цей латентний (неформальний) вимір системи суб'єктів охоплює групи інтересів і лобіювання, вплив засобів масової інформації та кримінально-правовий популізм, інші неформальні мережі, а також культурно-ментальні детермінанти, що діють поза формальними процедурами.

Теоретичну рамку для розмежування формального й латентного дає застереження П.Керні: термін «ті, хто ухвалює політику» (policy makers) потребує уточнень, оскільки важливі рішення ухвалюють і необрані державні службовці, а межа між тими, хто «творить» політику, і тими, хто на неї лише «впливає», розмита; фактично рішення ухвалює сукупність осіб із формальною відповідальністю та неформальним впливом [15, с. 2-3]. Понад те, через обмежену раціональність актори конкурують за нав'язування певного «образу» проблеми, і саме результат такого фреймінгу визначає, кого залучено до її розв'язання й хто за неї відповідає: подання проблеми як суто технічної звужує коло суб'єктів до експертів, а її драматизація, навпаки, розмикає це

коло [15, с. 6]. Отже, межа кола суб'єктів почасти конструюється, а не задається наперед формальним переліком.

Цю тезу поглиблює Б.Денте, який критикує «методологічний конституціоналізм» - помилкове зведення кола суб'єктів лише до тих, хто має діяти за законом. Право приписує та забороняє, лишаючи велику нерегульовану зону, у якій формально відповідальний суб'єкт нерідко відіграє роль «нотаріуса», тоді як реальне рішення ухвалюють впливові політики поза формальними процедурами [19, с. 30-31]. У тому самому напрямі рухається концепція врядування (governance): як зазначають Г.Пюльцл та О. Трайб, дослідження реалізації політики «поховали» дихотомію «політика - адміністрування», показавши, що адміністративні актори мають власні політичні цілі й користуються дискрецією; це живило перехід до врядування в політичних мережах, де публічні актори співпрацюють із приватними, а необрані актори - насамперед асоціації інтересів - отримують вагомий голос у виробленні політики [16, с. 101-102]. А. Д. Пахарєв додає до цієї картини постать політичних еліт і лідерства як важливих акторів політичного процесу, для яких влада є «головним інструментом політики», за володіння яким або вплив на який змагаються всі політичні сили [39, с. 8]. Нарешті, О. М. Чальцева фіксує появу нових типів суб'єктності - гібридних акторів і мережевих спільнот, які виникають довкола конкретного питання, поєднують інституціоналізованих і неінституціоналізованих учасників та діють переважно горизонтально [18, с. 99-100]. Усе це обґрунтовує потребу розглядати систему суб'єктів КПП широко, включно з недержавними й неформальними складовими.

Групи інтересів і лобіювання. Класичну модель латентного впливу організованих інтересів запропонував М.Галантер, розмежувавши «разових» учасників (one-shotters) і «постійних гравців» (repeat players), які ведуть багато однотипних справ. Постійні гравці мають системні переваги - передбачення, експертизу й економію на масштабі, неформальні зв'язки з інституційними носіями, репутацію - і, головне, здатні «грати за правила», тобто впливати на

зміну самих норм, а не лише на результат конкретної справи [42, с. 97-103]. Сам автор наголошує, що ця модель діє не лише в судочинстві, а й у регулятивних та законодавчих аренах, де організовані «постійні» інтереси схильні «захоплювати» регулювання під себе [42, с. 97, 103]. Це прямий доктринальний місток до латентних впливових акторів формування КПП. Схоже застереження робить В. В. Тертичка: державні установи під тиском зацікавлених груп та осіб схильні зосереджуватися на оцінюванні результатів політики, створюючи «ілюзію прогресу» й нівелюючи справжні її наслідки [12, с. 98].

У вітчизняному контексті носіями такого латентного впливу П. Л. Фріс називає політичні партії, громадські організації та їхніх лідерів, що сповідують відповідні кримінально-політичні ідеї й програми, - суб'єктів, які «випали» з традиційного переліку, хоча на доктринальному рівні є реальними джерелами впливу [44, с. 204]. Крайнім виявом такого впливу вчений вважає «злочинну» криміналізацію - прийняття явно злочинних законів в інтересах обмеженої групи політиків чи олігархів (приклад - «Закони 16 січня» 2014 р.), що суперечать кримінально-політичній ідеології суспільства й обслуговують вузькокланові інтереси [44, с. 312, 324]. Ту саму загрозу з боку персоніфіковано-політизованого нормотворення фіксують автори проєкту нового Кримінального кодексу України: відсутність механізмів захисту закону від свавільних рішень законодавця уможливило використання кримінального закону в політичній боротьбі та економічній конкуренції (декриміналізація окремих форм контрабанди, «закон Савченко» тощо), і саме проти цього латентного впливу новий кодекс прагне вибудувати правові запобіжники [52, с. 22-23]. За «доктринально-ідеологічним» фасадом, як показує Ю. Ю. Коломієць, стоять інтереси конкретних суб'єктів в ієрархії: кримінально-правова ідеологія відображає насамперед інтереси держави, потім правлячої соціальної страти, а вже потім населення, причому інтереси держави часом підмінюються інтересами домінуючих іноземних держав [77, с. 139]. Водночас автор бачить у науковій спільноті потенційну протипагу:

об'єднавшись, учені здатні перетворитися на силу, що протистоїть суто політичному й популістському тиску [77, с. 150].

Найрадикальнішим латентним «квасисуб'єктом» постає організована злочинність. Спираючись на висновки В. М. Дрьоміна, І. В. Козич показує, що масштабна корупція й «кришування» кримінальних структур спричиняють фактичну деінституціалізацію органів правопорядку та судової системи, а сама організована злочинність еволюціонує від криміногенного фактора до відносно самостійної соціально-політичної системи, яка намагається диктувати численні напрями державної політики [198, с. 24-25]. Це «особливий випадок детермінування злочинністю соціальної системи», за якого латентний актор не просто впливає на суб'єктів КПП, а деформує саму систему цих суб'єктів.

Засоби масової інформації та кримінально-правовий популізм. Механізм, через який латентний тиск конвертується в зміст політики, найповніше описав D. Garland на матеріалі «культури контролю»: кримінальна політика стала політизованою та популістською, фахові групи усуваються, а замість кримінологічного знання утверджується довіра до «голосу досвіду» й «здорового глузду» [83, с. 13-14]. Ключовою фігурою цього зсуву стає жертва: її символічний образ рутинно використовується на підтримку каральних заходів за формулою «хто говорить від імені жертв - говорить від імені всіх нас» [83, с. 11-12]. Роль каталізатора відіграють медіа: страх злочинності перетворюється на культурну тему, злочин ре-драматизується стереотипними образами, а «емоційна температура» політики зміщується «від холодної до гарячої» [83, с. 10]. Стосовно українських реалій Є. О. Письменський називає кримінально-правовий популізм провідним негативним трендом формування політики: суб'єкти права на законодавчу ініціативу проштовхують прості й шкідливі рішення задля політичних амбіцій (приклад - поспішне посилення відповідальності за мародерство Законом від 3 березня 2022 р.); водночас засоби масової інформації та соціальні мережі можуть бути й каналом громадського контролю над правотворчістю [64, с. 44-46, 49].

Теоретичне узагальнення цього явища пропонує В. О. Туляков, який описує «інтуїтивну кримінальну політику» та «інституційний візілянтизм»: інтуїтивний суспільний запит на «близьку й швидку» справедливість реальний і стійкий, держава його «присвоює» й конвертує в репресивне законодавство (той самий кейс посилення відповідальності за мародерство), а самосуди 2022-2023 рр. постають «темним дзеркалом» позаінституційної відплати [87, с. 79-87]. Тут латентний чинник - суспільний афект - не лише тисне на суб'єктів, а й інституціоналізується в їхніх рішеннях.

Медіа-вимір цього тиску добре простежується на прикладі судової влади. Р. Куйбіда, М. Жернаков і М. Середа зазначають, що репутація судів значною мірою формується через засоби масової інформації, і хоча політики схильні нападати на суди й зображати суддів «окремою кастою», сильна незалежна преса здатна балансувати негатив, поширюваний популістами [98, с. 7, 20]. Соціологічні дані підтверджують гостроту цього тла: близько 74 % громадян не довіряють судам (головна причина - сприйняття корумпованості), а близько 65 % переконані в можливості «купити» будь-яке судове рішення [99, с. 7, 15, 17]; показово, що самі судді відносять громадських активістів до головних загроз своїй незалежності (близько 53 %), тоді як громадяни оцінюють цей чинник як маловагомий (близько 5,6 %) [99, с. 14]. Останнє свідчить, що латентний тиск невіддільних акторів існує щонайменше у сприйнятті суб'єктів реалізації. Амбівалентність медіа як актора підкреслює R. Puglisi: плюралістичні медіа й журналісти-розслідувачі стали елементом розширеного суспільного нагляду, а викриття корупції неодноразово призводило до відставок посадовців правопорядку [103, с. 18-20]; проте межа між громадянською участю й войовничим популізмом «слизька», і за крихких інституцій ризик демагогії високий [103, с. 4].

Культурно-ментальні детермінанти. Латентний вимір не вичерпується актуальними інтересами й медіа-афектом - він має й глибший, ціннісно-культурний шар. D. Garland обґрунтовує двобічність зв'язку «покарання - культура»: не лише культура формує покарання, а й пенальні інститути

активно творять культуру, породжуючи власні значення й чутливості, тож є «причиною» так само, як і «наслідком» [14, с. 249]. Звідси випливає, що пенальні інститути гнучкіші, ніж припускає структуралістська соціологія, а політична ініціатива, моральна аргументація та культивування чутливостей беруть безпосередню участь у їх формуванні [14, с. 247]. Для українського контексту цей шар конкретизує П. Л. Фріс, який доводить, що при розробці доктрини й концепції та у правозастосуванні має враховуватися менталітет української нації, не нехтуючи менталітетом інших націй у складі народу; менталітет діє як латентний, неформальний, але системний детермінант рішень суб'єктів КПП [199, с. 222-226]. Історичні приклади - від приписів, що корінням сягають «Руської правди», та гуцульських звичаїв до інституту «нав'язки» в польському КК 1932 р. і, навпаки, румунського закону 1938 р. проти «руської мови» - показують, як культурно-ментальні чинники формують зміст політики поза формальними інститутами [199]. Дію ще одного латентного детермінанта - «правової підкультури» (за А. Подгурецьким) - П. Л. Фріс описує на рівні правозастосування: одна й та сама норма в різних соціально-економічних умовах може діяти інакше, частково або не діяти зовсім, «переломлюючись» через призму підкультури окремих соціальних кіл, і коли ця підкультура має негативний характер, вона деформує реалізацію політики [136, с. 4-10].

Механізм закріплення таких неформальних впливів пояснює М.Хайєр: коли дискурс усталюється в організаційних практиках і звичних способах міркування, він стає інституцією, а актори, соціалізовані в межах інституціоналізованого дискурсу, використовують свої позиції, щоб схилити інших [21, с. 43-76]. Структурне тло цих процесів окреслює Н.Лейсі, наголошуючи, що кримінально-політичний курс не є автономною сферою врядування: і спроможність урядів формувати та реалізовувати політику, і обмеження, у яких вони це роблять, є функцією інституційних чинників, специфічних для конкретних політико-економічних систем [41]. Отже, навіть

«держава» як суб'єкт КПП не однорідна - її поведінку структурує латентна інституційна конфігурація.

Інші неформальні мережі та амбівалентність громадянського суспільства. Пряму доктринальну опору для аналізу неформальних акторів дає І. В. Козич, який виокремлює неофіційний контроль - діяльність суб'єктів, прямо не уповноважених законом [10, с. 375], - та «площину громадського сприйняття», що визначає, наскільки суспільство сприймає ідеологію протидії злочинності [10, с. 371]. Ці неформальні мережі неоднорідні за спрямуванням. З одного боку, інститути громадянського суспільства виступають легітимним чинником впливу: О. Валецький та І. Валецька фіксують зростання з 2023 р. повідомлень про тиск на організації громадянського суспільства й журналістів-розслідувачів (погрози й залякування активістів, журналістів, юристів) [88, с. 56], а О. П. Нікітінський описує адвокацію та лобіювання законодавчих змін громадськими організаціями, зокрема через громадську експертизу законопроектів та звернення до прокуратури з вимогою порушити провадження за ст. 367 КК України у разі бездіяльності органів [89, с. 81]. З другого боку, латентним мотивом влади щодо незалежних інституцій нерідко залишається контроль: Є. Крапивін і М. Каменєв показують, що державна політика фактично зорієнтована на здобуття повного контролю над органами правопорядку «з боку кожної нової влади», навіть над органами з високими гарантіями незалежності [100, с. 1-2].

Латентний вимір має й деструктивний бік. О.Бурлюк з колегами застерігають, що поряд із «цивільним» зростає «нецивільне» громадянське суспільство - радикальні, ультраправі об'єднання з насильством і нетерпимістю, - і «не всяке громадянське суспільство корисне для демократії» [107, с. 7-10]; поляризація за цінностями загострюється в умовах збройного конфлікту, а розмивання ролей між державою та її «сторожами» здатне послаблювати обидві сторони [107, с. 12-14, 16-17]. Л.Вей додає застереження проти переоцінки причинної ролі інститутів громадянського суспільства: відносно слабке громадянське суспільство разом із концентрацією ресурсів у

руках держави історично підривали опозицію й сприяли недемократичному правлінню [106, с. 271-273, 321-323]. Нарешті, латентний вплив діє й на наднаціональному рівні: Д.Нелкен показує, що «найкращі практики» та глобальні індикатори соціально конструюються, а ті, хто здійснює транснаціональне ранжування, часто більше зацікавлені змінювати контексти, ніж розуміти їх, - це «врядування через індикатори» як м'яка влада [126, с. S31-S50]. У внутрішньополітичному вимірі схожу латентну залежність фіксує А. Б. Міщенко: надмірна концентрація влади в руках Президента створює ризик політизації правоохоронних органів, а тому зниження їхньої політичної залежності від глави держави є одним із запобіжників узурпації влади [50, с. 175-176].

Свіжі чинники впливу та баланс формальних і латентних акторів. Динаміку латентних детермінант унаочнюють матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського» (2026). В. М. Бурдін наводить каталог чинників, що формують кримінально-правову політику й систему покарань на певному етапі: зміни соціальних цінностей і правового статусу особи, а також технологічні та соціальні зрушення (зростання значущості гаджетів і віртуальної реальності; емпірично підтверджений пандемією COVID-19 потенціал домашнього арешту; поява колабораційної діяльності, що актуалізує покарання у виді позбавлення права обирати й бути обраним) [81, с. 71-74]. Тут латентні соціокультурні й технологічні процеси прямо визначають зміст рішень суб'єктів формування. І. Б. Газдайка-Василишин демонструє появу нових латентних суб'єктів застосування: персональні санкції Ради національної безпеки і оборони України до громадян України нерідко мають ознаки кримінального покарання, але застосовуються без змагального процесу й вироку, на підставі рішень безпекового органу, - це «санкційна квазікриміналізація», за якої позасудові органи перебирають функції кримінальної юстиції; спроба (липень 2025 р.) підпорядкувати НАБУ й САП Генеральному прокурору та масові протести у відповідь засвідчили

занепокоєння громадянського суспільства домінуванням виконавчо-безпекової гілки над судово-правоохоронною [200, с. 133-136].

Ці процеси узгоджуються з узагальненнями, наведеними в тому самому збірнику. О. В. Острогляд виокремлює «нові суб'єкти», що прямо не формують політику, але змінюють її: громадськість у 2022 р., суди після законодавчих змін щодо «мародерів», а також Вищий антикорупційний суд [22, с. 143-146]. П. Л. Фріс, своєю чергою, систематизує впливи на суб'єкта КПП за фундаментальними та ситуативними векторами, окремо виділяючи латентні впливи, які діють поза формальними процедурами [29, с. 22-31].

Отже, латентні (неформальні) актори - групи інтересів і лобісти, організована злочинність як квазісуб'єкт, засоби масової інформації та носії популістського афекту, інститути громадянського суспільства в обох їхніх іпостасях, а також культурно-ментальні детермінанти й наднаціональні механізми «м'якої влади» - не заступають формальних суб'єктів, але суттєво коригують зміст і спрямованість їхніх рішень. Співвідношення формальних і латентних акторів є не протиставленням, а взаємопроникненням: латентний вплив або інституціоналізується в рішеннях формальних суб'єктів (як інтуїтивна політика й санкційна квазікриміналізація), або деформує їх (як «злочинна» криміналізація й деінституціалізація під тиском організованої злочинності). Саме тому повноцінна характеристика системи суб'єктів КПП вимагає врахування її латентного виміру, а завдання оптимізації цієї системи - вироблення інституційних запобіжників проти неправомірного латентного впливу, що й розглядається в наступному підрозділі.

4.3. Дисфункції системи суб'єктів кримінально-правової політики як підґрунтя її розвитку та оптимізації

Система суб'єктів кримінально-правової політики не є статичним утворенням: її розвиток відбувається через виявлення й подолання власних дисфункцій - стійких відхилень у діяльності окремих суб'єктів або в їх взаємодії, що знижують ефективність формування та реалізації політики. У цьому підрозділі дисфункції розглядаються не як випадкові збої, а як системне

підґрунтя оптимізації: кожна діагностована вада вказує на відповідний напрям удосконалення суб'єктного складу та механізмів його функціонування. Методологічною рамкою такого аналізу слугує ідея контролю за КПП. П. Фріс обґрунтовує потребу контролю за кримінально-правовою політикою як самостійну й майже недосліджену проблему: складна, багатоступенева структура політики потребує постійного контролю за відповідністю діяльності суб'єктів її цілям [202, с. 16-22].

Найпроблематичнішим є контроль на доктринальному рівні. Попри конституційне повноваження Верховної Ради України визначати засади внутрішньої і зовнішньої політики (п. 5 ст. 85 Конституції України), в Україні не розроблено й не ухвалено концепції ні КПП, ні політики боротьби зі злочинністю, ні правової політики загалом, - тоді як, наприклад, у Казахстані Концепцію правової політики було затверджено указом глави держави ще 2009 р. [202]. Відсутність концепції є ключовою системною дисфункцією, усунення якої становить один із магістральних напрямів оптимізації. У функціональному вимірі цей брак компенсує контрольна функція КПП, спрямована на фіксацію реального стану впровадження політики уповноваженими суб'єктами, сигналізування про порушення та спрямування діяльності суб'єктів на їх недопущення й виправлення [10, с. 375]. Саме контрольна функція перетворює діагностику дисфункцій на інструмент саморозвитку системи.

Ядром проблеми є безсистемність нормотворення та брак стратегічного цілепокладання. До прикладу, ще за даними Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, з вересня 2001 р. по травень 2013 р. до Кримінального кодексу України було внесено 432 зміни й доповнення, змінено 209 із 447 «первісних» статей (47 %), у середньому щомісяця коригувалося близько трьох норм; автори прямо пов'язують це з браком стратегії розвитку національного кримінального права [4, с. 15-31]. За наступне десятиліття тенденція не лише збереглася, а й загострилася: за підрахунками В. Тютюгіна, станом на 01.08.2024 до КК 2001 р. внесено вже

1469 змін (280 - до Загальної, 1189 - до Особливої частини); окремі статті змінювано до п'ятнадцяти разів, додано 127 нових статей, з яких 41 згодом виключено [52, с. 19-20]. Неузгоджені, а подеколи й необґрунтовані зміни руйнують системні зв'язки КК, породжують колізії та прогалини - що є безпосереднім виявом дисфункції правотворчого суб'єкта.

Першопричину цієї безсистемності дослідники вбачають у відсутності концепції. О. Загурський пов'язує різнобій у підходах до КПП саме з тим, що відсутня концепція правової політики держави, а відтак і чітка концепція КПП [6, с. 128]. П. Фріс констатує, що критичне становище в кримінальному законодавстві зумовлене відсутністю стратегічного бачення й концепції КПП та «хаотичністю думок у законодавця»; ВРУ приймає закони про зміни до КК часто непродумано, унаслідок чого норми суперечать одна одній і нормам інших галузей, а рівень ентропії кодексу «зашкалює» [44, с. 120-121, 141-142, 323-324]. Показово, що реформування КК ведеться поза межами єдиної стратегії протидії кримінальним правопорушенням і без єдиного методологічного підходу, з неврахуванням доктрини, а чинний кодекс не має вбудованих механізмів захисту від свавільних рішень законодавця [52, с. 20, 22-23].

Нестабільність нормотворення підтверджується й новітньою емпірикою. Т. Созанський наводить показник «стабільності» КПП: за шість років ухвалено близько дев'яноста законів про зміни до КК і змінено чи доповнено понад півтори сотні статей, тоді як Конституційний Суд України за той самий період виніс лише два «кримінальні» рішення - що ставить під сумнів як наявність визначеної політики, так і дотримання принципу пропорційності [150, с. 129-132]. С. Лосич, аналізуючи КПП воєнного стану, виокремлює п'ять комплексних прогалин, що знижують її динамізм і ефективність: термінологічні неузгодженості, які ускладнюють рішення про притягнення до відповідальності; зростання кількості конкурентних (колізійних) норм; наявність положень, неузгоджених із ратифікованими європейськими та міжнародними документами; запровадження нових кримінально-правових

заходів із недоведеною ефективністю; і, нарешті, відсутність системності змін (близько тридцяти трьох змін до КК лише з березня 2022 р. по травень 2025 р.) [201, с. 74, 76-80]. Ці прогалини є типовими дисфункціями правотворчого суб'єкта в кризовому режимі.

Дисфункція безсистемності має й змістовий, а не лише кількісний вимір. О. Марін показує, що законодавець дедалі активніше послуговується спеціальними нормами як інструментом диференціації відповідальності: із двадцяти чотирьох змістовних законів за п'ятиріччя шістнадцять запроваджували спеціальні норми, а з-поміж зареєстрованих на початку широкомасштабної війни законопроектів майже половина стосувалася введення таких норм [49, с. 49-50]. Наслідки такого «розукрупнення» нерідко перебувають «за межами правових очікувань парламентарів»: поява ст. 111-2 КК «Пособництво державі-агресору» як «спеціально-спеціальної» норми породила надмір правового регулювання, і, за оцінкою М. Хавронюка, наведеною автором, з огляду на збіг ознак складів тут має місце не конкуренція, а колізія норм [49, с. 51-52]. Надмірне розукрупнення відповідальності здатне девальвувати кримінально-правову заборону - це правотворчо-технічна дисфункція, що прямо впливає з браку системного підходу.

Другою групою дисфункцій є політизація та персоніфікація нормотворчості. Відсутність «запобіжників» уможливило використання КК у політичній боротьбі чи економічній конкуренції та як інструмента персоніфіковано-політизованих рішень; ілюстраціями слугують декриміналізація окремих форм контрабанди та так званий «закон Савченко» [52, с. 20, 22-23]. У крайніх виявах ідеться про ухвалення явно злочинних законів в інтересах вузьких груп, як-от «закони 16 січня» 2014 р., що їх П. Фріс кваліфікує як «злочинну» криміналізацію [44, с. 312]. Воєнний час загострив кримінально-правовий популізм: суб'єкти права законодавчої ініціативи проштовхують власні напрацювання задля політичних амбіцій, а причинами є

інертність законодавця та відірваність парламентського корпусу від експертного середовища [64, с. 43-49].

Є. Письменський систематизує три негативні тенденції формування КПП воєнного часу: кримінально-правовий популізм; низьку якість законодавства (за спостереженням О. Маріна, з двадцяти законів воєнного часу п'ятнадцять містили помилкові положення, а безсистемні коригування продукують колізії); та нездатність своєчасно усунути прогалини й помилки [64, с. 44-49]. Ця діагностика узгоджується із зовнішніми оцінками інституційної спроможності ВРУ: Ю. Коломієць наводить оцінку місії Європарламенту, за якою парламент є «слабкою ланкою», перевантаженою законопроектами низької якості [77, с. 145]. Політизація, своєю чергою, підриває довіру до фахової експертизи: як показує Д. Гарланд, у сучасних системах кримінальної юстиції експертиза профільних груп дедалі частіше дискредитується, політики менш охоче довіряють повноваження кримінологічним експертам, а невдачі системи тлумачаться як провал самої моделі, а не як брак ресурсів [83, с. 19-20].

Персоніфікований характер має й дефіцит контролю якості на найближчому до нормотворення рівні. В. Харченко, аналізуючи народних депутатів як суб'єктів КПП, вказує на відсутність контролю якості законопроектів, ініційованих народними депутатами, та на розрив у комунікації «держава - наука», підтверджений практикою аудиту Національної академії правових наук України (далі - НАПрН) [32, с. 94-98]. Розгорнуту «карту дисфункцій» суб'єктів формування й реалізації пропонує В. Навроцький: лавиноподібне зростання публікацій за падіння їх якості, дисертаційний «вал» без реальної новизни, дрібнотем'я, «дрімуче юридичне невігластво» частини правозастосувачів, недієвість Науково-консультативної ради (далі - НКР) при Верховному Суді як колегіального органу, захопленість ВРУ дрібними змінами (за наявного порогу криміналізації) замість кодифікаційної роботи, а також байдужість глави держави та його Офісу до реформ [23, с. 53-60].

Третю групу становлять дефекти якості окремих новел, насамперед у частині розмежування складів. Ю. Пономаренко зазначає, що «розукрупнення» державної зради (виокремлення ст. 111-1 «Колабораційна діяльність» та ст. 111-2 «Пособництво державі-агресору») загалом обґрунтоване, проте законодавець створив додаткові проблеми розмежування цих складів між собою і зі ст. 111 КК, які доводиться долати за правилами *lex specialis derogat generali* та *lex posterior derogat priori* [47, с. 20-22]. Ю. Орлов і Н. Прібиткова наголошують, що поспішні новели воєнного стану (ст. 111-1, 111-2, 436-2, 438 КК) мають недоліки і правотворчого, і правозастосовного характеру, що потребують усунення на обох рівнях [48, с. 47-49]. Дефектним нормопроєктуванням позначені й окремі мирночасові ініціативи: М. Акімов на прикладі пропонованих змін до КК демонструє дискусійність формулювань і неповноту захисту як типову ваду діяльності суб'єкта законодавчої ініціативи [120, с. 9-10].

Особливий різновид дефектів становлять колізії, зумовлені неузгодженістю самої правотворчої процедури. С. Погребняк описує показовий випадок: два закони від 03.03.2022 внесли суперечливі зміни до ч. 2 ст. 216 КПК щодо підслідності колабораційної діяльності - перший надав відповідні повноваження слідчим органів безпеки, другий їх позбавив; першопричиною стало те, що законопроекти не узгодили протягом року, а ухвалили в один день з різницею в одну хвилину [152, с. 138-140]. Це унаочнює, що частина колізій постає не з розбіжності доктринальних позицій, а з дефекту організації законодавчого процесу.

Четвертою характерною дисфункцією є циклічність правотворчих помилок, коли модернізація КК виправляє наслідки попереднього «вдосконалення». З. Загинеї-Заболотенко наводить приклад декриміналізації незаконного перетинання державного кордону Законом від 18.05.2004: вона виявилася необґрунтованою (державний кордон - атрибут суверенітету, ч. 1 ст. 17 Конституції України), і 2018 р. відповідальність схожого змісту було відновлено; при цьому доктрина своєчасно вказувала на помилковість

декриміналізації, але її застереження проігнорували [65, с. 27-28]. Раніше на схожі «вагання» законодавця звертали увагу автори колективної праці про сучасну кримінально-правову систему: наукові висновки щодо підстав криміналізації не завжди знаходять розуміння законодавця, свідченням чого є декриміналізація й повторна криміналізація тих самих діянь, а також масові декриміналізації (одночасне скасування злочинності шістнадцяти господарських діянь 2011 р.) [1, с. 188-190]. Циклічність є прямим наслідком розриву у взаємодії суб'єктів формування та наукового забезпечення.

Розрив у взаємодії «наука - законодавець» заслуговує на окремий розгляд, оскільки саме він живить більшість попередньо описаних дисфункцій. В. Навроцький, обстоюючи тезу про те, що наукова спільнота радше не є суб'єктом формування КПП, а впливає на неї опосередковано - через авторитетність доктрини як «м'якої сили», - водночас констатує, що доктринальні надбання мають використовуватися при формуванні й реалізації політики, чого на практиці бракує [23, с. 53-60]. Є. Крапивін і М. Каменєв фіксують, що реформам бракує юридичної визначеності, узгодженості та скоординованості політичних гравців, а позицію експертної й наукової спільноти враховують нечасто; показово, що Комісію з питань правової реформи, створену Президентом України 07.08.2019, не залучили до ключових змін законодавства [100, с. 1-2]. Ті самі автори підтверджують і кількісний вимір ентропії: за двадцять років хаотичні правки призвели до неузгодженості санкцій, коли за різні за суспільною небезпекою діяння встановлено однакові покарання [100, с. 2].

Дисфункція взаємодії формування й реалізації має ще один вияв, на який звертає увагу О. Дудоров: нездатність законодавця оперативно та якісно реагувати на проблеми правозастосування слугує чинником поширення судової правотворчості, унаслідок чого нормотворча активність де-факто зміщується до суб'єктів реалізації, а єдність практики ускладнюється [139, с. 25-38]. Відповіддю на цю групу дисфункцій стало інституційне рішення - утворення за Указом Президента України від 07.08.2019 у складі Комісії з

питань правової реформи Робочої групи з питань розвитку кримінального права, якій доручено підготувати проєкти нового КК та суміжних кодексів; це верифікує виокремлення в системі суб'єктів формування особливого доктринально-нормопроектного суб'єкта поряд із наукою як суб'єктом впливу [37, с. 20-21].

П'ята група дисфункцій пов'язана з каналами участі громадянського суспільства, які мали б забезпечувати зовнішній контроль за системою суб'єктів, але самі функціонують суперечливо. Г. Попова показує, що попередні моделі громадських рад виявилися малоефективними, а порушення процедур їх формування йшли як від органів влади (перевага лояльних організацій), так і від самих активістів (обмеження конкуренції, недопуск «нелояльних» інститутів громадянського суспільства) [91, с. 67, 69-70]. Новітні дані підтверджують стійкість проблеми: за дослідженням Секретаріату Кабінету Міністрів України, близько третини громадських рад не виконують належних функцій, лише близько половини органів надають радам проєкти нормативно-правових актів для консультацій, а влада часто ігнорує їхні висновки [88, с. 55]. У воєнний стан діяльність таких рад додатково обмежується - доступ до приміщень органів влади може блокуватися, а інформація про їхню роботу оприлюднюватися лише частково [89, с. 80].

Дисфункційність каналів участі має і структурні причини. Р. Пулізі описує практику використання регіональних дорадчих рад як «кишенькових», легко контрольованих інституцій чи «корисного щита» для еліт замість реального демократичного інструменту [103, с. 17]. С. Стюарт фіксує нестабільність дорадчих органів, законодавчі бар'єри та загалом низький і навіть спадний вплив неурядових організацій, а також завищеність зовнішніх очікувань щодо них як агентів демократизації [90, с. 188-194]. О. Бурлюк зі співавторами додає амбівалентний висновок: сильне громадянське суспільство здатне і зміцнювати, і підірвати спроможність держави, а «гібридизація» (коли волонтерські ініціативи виконують роботу замість

держави, а не наглядають за нею) разом із поляризацією за цінностями послаблюють і державу, і її наглядців [107, с. 10-14]. Ці спостереження узгоджуються з тезою Л. Вея про «плюралізм за замовчуванням», за якою джерелом політичної конкуренції у слабких державах є не так розвинуте громадянське суспільство, як нездатність можновладців забезпечити авторитарне правління [106, с. 45-47].

Шоста група стосується формування й урядування судової системи як суб'єкта реалізації. Р. Куйбіда, М. Жернаков і М. Серeda доходять висновку, що органи суддівського врядування (Вища кваліфікаційна комісія суддів України та Вища рада правосуддя) «не стали агентами змін», а радше законсервували кругову поруку й політичну залежність, оскільки самі є продуктом системи; звідси випливає рецепт оптимізації - більшість у органах добору мають складати представники інститутів громадянського суспільства [98, с. 9-10]. Реагуючи на непрозорість і вибірковість процедур формування нового ВС, експертне середовище (зокрема Центр політико-правових реформ) свого часу закликала до міжнародного аудиту процедури відбору та вимагало прозорості - оприлюднення досьє, критеріїв і поіменного голосування [97, с. 5, 26-27]. Ці приклади показують, що дисфункція «орган урядування як продукт системи, що відтворює її вади» долається лише зміною суб'єктного складу самих доборових органів.

Сьома група - власне дисфункції реалізації. О. Тубелець серед основних чинників, що негативно впливають на ефективність реалізації КПП, називає низький рівень якості досудового розслідування та судового розгляду кримінальних справ [33, с. 126]. Вона ж обґрунтовує емпіричний напрям оптимізації: рівень рецидиву корелює зі строком позбавлення волі (що довший строк - то вищий рецидив), звідки випливає потреба гуманізації і корегування судової практики призначення покарання [33, с. 126]. М. Карчевський діагностує зсув системи до стану «реєстратора»: відношення засуджених до облікованих проваджень 2025 р. становило 9,2 % (проти 21,8 % 2013 р.), а фокус протидії «примітивізується» - зміщується на легші для документування,

але менш небезпечні діяння (споживачі замість збуту наркотиків, дрібні хабарі, звільнення від покарання за ст. 436-2 КК переважно літніх людей) [102, с. 114-118]. Це багатий матеріал про фактичну поведінку суб'єктів реалізації, що відхиляється від декларованих пріоритетів політики.

Дисфункції реалізації охоплюють і структурну нерівність сторін. А. Бущенко й Г. Токарев показують, що брак чітких правил доказування веде до нерівності обвинувачення й захисту: суд зобов'язаний розглянути всі докази обвинувачення з матеріалів досудового слідства (за відсутності процедури виключення незаконно здобутих доказів), тоді як допустимість доказів захисту фактично залишається на розсуді судді, а проблему поглиблює недоступність альтернативної експертизи для захисту [175, с. 393-394]. Окремим сюжетом є зовнішнє втручання в самоврядну автономію адвокатури: О. Маловацький звертає увагу, що новели 2021 р. позбавили Національну асоціацію адвокатів України гарантованого представництва у профільній кваліфікаційній комісії, а Етична рада фактично дістала «вето» на номінування з'їздом адвокатів кандидатів до органу суддівського врядування, не будучи при цьому підконтрольною корпорації, - що суперечить принципу адвокатури як недержавного самоврядного інституту (ст. 19 Конституції України) [177, с. 60-61].

Показовою ілюстрацією організаційної нестабільності суб'єкта реалізації є інститут пробації. О. Ткаченко й Л. Олефір показують, що Закон «Про пробацію» не визначив конкретного відповідального органу, тож суб'єкта реалізації визначали й перевизначали підзаконними актами, унаслідок чого відбулася серія реорганізацій центрального органу (від Державної пенітенціарної служби через Департамент пробації у складі Міністерства юстиції України до Державної установи «Центр пробації») [186, с. 18-22]. В. Ворожбіт-Горбатюк характеризує цю модель як розділену: «Центр пробації» функціонує як автономна інституція, фактично відокремлена від Державної кримінально-виконавчої служби України, що породжує виклики для пенітенціарної пробації та розмежовує суб'єкта

каральної й суб'єкта наглядово-ресоціалізаційної складових [188, с. 44]. У ширшому вимірі В. Пивоваров пов'язує тридцятирічну неефективність реформування пенітенціарної системи з «ручним» ситуативним керуванням без наукового бачення мети й результату - відсутність концептуальної цілісної моделі блокує імплементацію європейських стандартів і спричиняє систематичні рішення Європейського суду з прав людини проти України [185, с. 60-62].

Восьма група дисфункцій виникає у вертикальному вимірі - на стику національного та наднаціонального рівнів. В. Шредер систематизує запобіжники проти надмірного втручання наднаціонального законодавця: «аварійне гальмо» (ст. 82(3), 83(3) Договору про функціонування Європейського Союзу), принципи субсидіарності й пропорційності, Хартія основоположних прав, а також національне конституційне право [114, с. 146-147]. Ю. Еберг критикує експансивну надкриміналізацію на рівні ЄС, показуючи, що припущення про викривлення конкуренції через розбіжності санкцій часто хибне, а реальним мотивом гармонізації нерідко є символічно-експресивні міркування; звідси рекомендація утримуватися від гармонізації за відсутності реальної потреби, твердої правової бази та серйозної доданої вартості [119, с. 123-124]. На національному рівні аналогом такої вертикальної дисфункції є фрагментарне й непослідовне застосування практики Європейського суду з прав людини: О. Литвин показує, що брак методичних орієнтирів веде до поверхового використання прецедентів, що шкодить єдності та якості правозастосування [122, с. 163, 165-166].

Окремою, дедалі помітнішою дисфункцією є мілітаризація органів кримінальної юстиції. І. Газдайка-Василишин описує функціональну інтеграцію військово-безпекової логіки в систему кримінального права й процесу - розширення криміналізації у сфері національної безпеки, посилення ролі безпекових органів, перерозподіл повноважень і зсув від пріоритету прав людини до публічної безпеки [200, с. 133-136]. Особливо чутливим є використання персональних санкцій як «квазі-кримінальної юстиції»:

рішеннями безпекового органу, без змагального процесу й вироку, застосовуються заходи з ознаками кримінального покарання, унаслідок чого позасудові органи перебирають функції кримінальної юстиції [200, с. 133-136]. Спроба (липень 2025 р.) підпорядкувати Національне антикорупційне бюро України та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральному прокуророві й масові протести у відповідь стали свідченням занепокоєння суспільства домінуванням виконавчо-безпекової гілки над судово-правоохоронною, із відповідними ризиками для євроінтеграції [200, с. 133-136].

Дублювання й конкуренція компетенцій органів досудового розслідування - ще один сталий вияв дисфункції суб'єктного складу реалізації. В. Макарчук показує, що до створення Бюро економічної безпеки України (далі - БЕБ) розслідування економічних злочинів вело кілька органів, що спричиняло дублювання повноважень і низьку ефективність (за даними Офісу Генерального прокурора, 2020 р. з 910 проваджень за ст. 212 КК підозру пред'явлено менш ніж у 10 %); задля усунення дублювання підслідності економічних правопорушень консолідовано в БЕБ [157, с. 162-163]. О. Шамара підтверджує, що Дорожня карта з питань верховенства права прямо вимагає чіткого розмежування підслідності органів досудового розслідування та консолідації повноважень щодо економічних злочинів [161, с. 133]. Водночас А. Нерсисян застерігає, що історія військової прокуратури відображає «популістське й волюнтаристське» ставлення влади до забезпечення правопорядку у військовій сфері, а розвиток системи потребує якісного, а не структурно-кількісного підходу [156, с. 149].

Систематизовані вище дисфункції окреслюють і симетричну модель оптимізації системи суб'єктів КПП. Її стрижнем є механізми самообмеження законодавця та впорядкування взаємодії суб'єктів, значну частину яких уже напрацьовано в межах проєкту нового КК і чинного законодавства. Основні напрями оптимізації можна викласти так.

- Обмеження частоти змін. Проект нового КК передбачає, що зміни до кодексу вносяться не частіше одного разу на календарний рік (крім випадків скасування злочинності діяння чи поліпшення становища особи), що дисциплінує правотворчого суб'єкта й протидіє хаотичній новелізації [57, с. 7, 9].

- Типізація санкцій у Загальній частині. Типові санкції винесено до Загальної частини й «прив'язано» до ступеня тяжкості діяння, а статті Особливої частини санкцій не містять; це водночас ставить у певні межі законодавця й звужує невиправдано широку суддівську дискрецію [57, с. 7, 9].

- Заборона «прихованого» кримінального законодавства. Законом від 19.05.2020 № 619-IX (зміни до ст. 3 КК) встановлено, що зміни до законодавства про кримінальну відповідальність вносяться виключно законами про внесення змін до КК та (або) Кримінального процесуального кодексу України, та (або) законодавства про адміністративні правопорушення [58, с. 10; 59]. Це унеможливорює «додаткове» кримінальне законодавство, приховане в галузевих актах.

- Фахова експертна фільтрація законопроектів. Доцільним є створення експертної ради вузьких фахівців при профільному комітеті ВРУ, негативний висновок якої унеможливорює розгляд законопроекту, а також обов'язкове фахове обговорення й експертне схвалення до розгляду змін КК за контролю громадськості й засобів масової інформації [64, с. 43-49]. У доктринальному вимірі це підсилюється пропозицією В. Навроцького запровадити обов'язкове наукове рецензування законопроектів з обов'язком суб'єкта ініціативи мотивувати незгоду з позицією науки [23, с. 53-60].

- Підпорядкування правотворчості змісту права. Верховенство права та виведені з нього принципи мають обмежувати не лише правозастосування, а й правотворчість: воля законодавця підпорядкована змісту права, тож «легізм» (абсолютизація закону безвідносно до його змісту) є неприпустимим [60, с. 9-10]. Цю вимогу конкретизують правила нормопроєктування (системно-правова несуперечливість, повнота й ненадмірність заборони), пронизані

верховенством права [61, с. 35], та обґрунтування пріоритету прав людини у застосуванні *jus puniendi* [62, с. 24-25].

- Перехід до доказової (evidence-based) політики. Засоби кримінально-правового впливу мають упроваджуватися лише за доведеної ефективності, що можливо тільки за належної взаємодії суб'єктів та учасників у межах ефективно функціонуючої системи [10, с. 378-379]. Доказовість прямо протидіє популізму й запровадженню заходів із недоведеною ефективністю.

- Вироблення концепції КПП і рамкового закону про суб'єктів. Оскільки корінь безсистемності - у відсутності концепції [202, с. 16-22; 6, с. 128], магістральним напрямом є її розроблення. Г. Жаровська обґрунтовує потребу ухвалення рамкового закону, який чітко закріпив би повноваження правотворчих і правозастосовних суб'єктів щодо формування концепції кримінальної політики, наголошуючи, що визначальним є саме інституційне оновлення системи суб'єктів, а понятійна модернізація - лише його передумова [43, с. 109-113].

- Координація без жорсткої ієрархії та пріоритет проактивної моделі. М. Колодяжний обґрунтовує доцільну пріоритетність (не підміну) профілактичних, кримінологічних засобів, за якої репресія «дозується» й узгоджується з ідеєю кримінального права як *ultima ratio*, а суб'єкти взаємодіють на засадах системності й функціональної координації [30, с. 178-181]. На організаційному рівні цьому відповідають настанови ООН щодо координації між органами й секторами та партнерств, які долають відомчу фрагментацію [127, с. 30, 33-34].

- Деполітизація «інституцій-запобіжників». Венеційська комісія рекомендує застосовувати кваліфіковану більшість при обранні очільників ключових інституцій (конституційний і верховний суди, генеральний прокурор, керівники антикорупційних органів) у поєднанні з ефективними механізмами подолання глухого кута (*anti-deadlock*) і посиленням внутрішнього плюралізму рад, - з огляду на дві типові загрози: політизацію призначень і корпоративізм [124, розд. II, VI, VIII].

- Наднаціональні запобіжники стриманості. У вертикальному вимірі оптимізація передбачає дотримання субсидіарності та *ultima ratio* на наднаціональному рівні з покладенням тягаря доведення потреби гармонізації на законодавця [119, с. 123-124; 114, с. 146-147].

Наведені напрями оптимізації набувають системного характеру лише за умови коректного розмежування ролей у самій системі суб'єктів. Ю. Баулін обґрунтовує розрізнення «розробник ↔ суб'єкт права законодавчої ініціативи»: доктринально-нормопроектний суб'єкт (Робоча група) здатний визначати зміст політики, навіть не маючи права законодавчої ініціативи, тоді як подання проєкту суб'єктом ініціативи означає згоду з новими напрямками КПП [31, с. 43-48]. Це сполучна ланка між дисфункціями формування та оптимізаційною моделлю взаємодії суб'єктів. Класифікаційним каркасом оптимізованої системи слугує запропонований В. Шпіляревич поділ суб'єктів на групи нормопроектного моделювання, організаційно-забезпечувального супроводу, законодавчого формування та судово-практичного коригування [36, с. 147-153]. У межах останньої групи особливу роль відіграє КСУ, який, за спостереженням Т. Созанського, не створюючи норм, здатний опосередковано коригувати політику через визнання неконституційними положень КК [150, с. 129-132].

Отже, дисфункції системи суб'єктів КПП - безсистемність і брак стратегічного цілепокладання, політизація й персоніфікація нормотворчості, дефекти якості та циклічність помилок, розриви у взаємодії «наука - законодавець», дисфункційність каналів участі громадянського суспільства, вади формування й урядування судової системи, дисфункції реалізації, а також вертикальні та мілітаризаційні викривлення - утворюють не хаотичний перелік, а взаємопов'язану типологію, у якій кожна вада має симетричний напрям подолання. Модель оптимізованої системи суб'єктів КПП України ґрунтується на самообмеженні законодавця, доказовості політики, концептуальному й рамково-законодавчому впорядкуванні суб'єктного складу, функціональній координації без жорсткої ієрархії та вбудованому

контролі за КПП, який перетворює діагностику дисфункцій на постійний механізм саморозвитку системи.

Висновки до розділу 4

Розмежування суб'єктів формування та суб'єктів реалізації кримінально-правової політики, проведене в попередніх розділах, має аналітичний характер і не означає їх ізольованості: система суб'єктів функціонує через горизонтальні (координаційні) та вертикальні (субординаційні) відносини. Горизонтальний вимір ґрунтується на принциповій нерозривності формування й реалізації політики; його центральним проявом є зворотний вплив правозастосовної практики на нормотворчість, що подекуди сягає часткового перебирання суб'єктами реалізації нормотворчої ролі - через судову правотворчість, коригувальний вплив конституційної юрисдикції та спеціалізованих судів. Узгодженість матеріального й процесуального регулювання, спільна рамка верховенства права та інституціоналізований зворотний зв'язок постають необхідними умовами подолання розривів між декларованою та реалізованою політикою, а сама горизонтальна взаємодія - не побічним ефектом діяльності суб'єктів, а конститутивною властивістю їхньої системи.

Вертикальний вимір системи розкривається в парадигмі багаторівневого врядування, що охоплює національний, наднаціональний (Європейський Союз) та міжнародний (Міжнародний кримінальний суд, договірні органи) рівні. Механізмами цієї взаємодії є імплементація, гармонізація й комплементарність юрисдикцій, у межах яких наднаціональні та міжнародні орієнтири - *acquis* ЄС, зобов'язання перед Радою Європи, практика ЄСПЛ, стандарти міжнародного кримінального права - входять у національне формування політики, а подекуди й безпосередньо в національні інституційні процедури. Ця вертикаль позначена незнятою напругою між пріоритетом наднаціонального й міжнародного права, з одного боку, та збереженням правової різноманітності й національного суверенітету - з другого, що вимагає дотримання субсидіарності та принципу *ultima ratio* на кожному з рівнів.

Повноцінна характеристика системи суб'єктів неможлива без урахування її латентного (неформального) виміру. Поряд із формально уповноваженими органами на зміст і спрямованість політики впливають групи інтересів і лобісти, організована злочинність як деструктивний квазісуб'єкт, засоби масової інформації та носії популістського афекту, інститути громадянського суспільства в обох їхніх іпостасях, а також культурно-ментальні детермінанти й наднаціональні механізми «м'якої влади». Співвідношення формальних і латентних акторів є не протиставленням, а взаємопроникненням: латентний вплив або інституціоналізується в рішеннях формальних суб'єктів, або деформує їх. Звідси випливає, що завдання оптимізації системи полягає, зокрема, у виробленні інституційних запобіжників проти неправомірного латентного впливу.

Розвиток системи суб'єктів відбувається через виявлення й подолання її дисфункцій, які утворюють не хаотичний перелік, а взаємопов'язану типологію: безсистемність нормотворення та брак стратегічного цілепокладання (корінь якого - у відсутності концепції кримінально-правової політики), політизація й персоніфікація нормотворчості, дефекти якості окремих новел та циклічність правотворчих помилок, розриви у взаємодії «наука - законодавець», суперечливе функціонування каналів участі громадянського суспільства, вади формування й урядування судової системи, власне дисфункції реалізації, а також вертикальні та мілітаризаційні викривлення. Кожна з діагностованих вад указує на симетричний напрям її подолання, що перетворює діагностику дисфункцій на інструмент саморозвитку системи.

Модель оптимізованої системи суб'єктів кримінально-правової політики України ґрунтується на самообмеженні законодавця (обмеження частоти змін, типізація санкцій у Загальній частині, заборона «прихованого» кримінального законодавства, фахова експертна фільтрація законопроектів), доказовості політики, підпорядкуванні правотворчості змісту права, концептуальному й рамково-законодавчому впорядкуванню суб'єктного складу, функціональній

координації без жорсткої ієрархії з пріоритетом проактивної (профілактичної) моделі, деполітизації «інституцій-запобіжників» і наднаціональних запобіжниках стриманості. Системного характеру ці напрями набувають лише за коректного розмежування ролей у самій системі суб'єктів та за вбудованого контролю за кримінально-правовою політикою, який робить оптимізацію постійним, а не разовим процесом. Отже, у динамічному вимірі система суб'єктів кримінально-правової політики постає як багаторівневе, відкрите до зовнішніх впливів і водночас здатне до самокорекції утворення, ефективність якого визначається узгодженістю взаємодії його елементів, контролем над латентними впливами та інституціоналізованими механізмами самообмеження й оптимізації.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нове розв'язання наукової проблеми - розроблення цілісної теорії суб'єктів кримінально-правової політики (далі - КПП) як системи та обґрунтування напрямів її оптимізації. Проведене дослідження дає підстави для таких висновків.

1. Аналіз стану наукової розробки проблеми засвідчив, що КПП, залишаючись однією з найбільш популярних категорій кримінально-правової науки, водночас є однією з найбільш дискусійних, а її суб'єктний зріз перебуває на периферії дослідницької уваги: понятійний апарат щодо суб'єктів не сформований, дискусійним лишається статус суб'єктів реалізації, недостатньо опрацьованим - місце недержавних, наднаціональних і латентних акторів, а цілісної теорії їх системи бракує. Ця прогалина загострюється в умовах підготовки нового Кримінального кодексу України, інституційних трансформацій кримінальної юстиції та поглиблення євроінтеграції. Відтак наукову проблему визначено як відсутність цілісної теорії суб'єктів КПП, а її розв'язання оперто на поєднання діалектичного, системно-структурного, інституційного та функціонального методів, доповнених порівняльно-правовим та історико-правовим підходами.

2. Установлено, що категорії «суб'єкт» і «актор» у контексті КПП описують той самий феномен на різних рівнях абстракції та є взаємозамінними, тоді як «агент» позначає виконавця чужої волі й самотійного навантаження не несе; принциповим натомість є розмежування суб'єкта, який владно або доктринально визначає зміст політики, та учасника, долученого до її реалізації без владного формування змісту. На цій основі обґрунтовано, що суб'єкт КПП характеризується сукупністю трьох істотних ознак - владно-компетенційної, функціональної (рухомої, залежної від фактичної участі, а не лише від формального статусу) та інституційної, - а його правова природа поєднує державно-владний статус ядра, спрямованість на формування чи реалізацію політики й власну ціннісно-інтересну позицію. Це

дало змогу сформулювати визначення суб'єкта КПП через сукупність родових ознак, що долає обмеженість перелікового підходу, та відмежувати його від суб'єктів суміжних політик (кримінально-процесуальної, кримінально-виконавчої, кримінологічної), суб'єкта кримінального правопорушення й учасника кримінальних правовідносин.

3. Обґрунтовано, що коло носіїв КПП є численним і різноманітним і потребує впорядкування в систему та багатовимірної класифікації за чотирма основними, взаємно неконкурентними критеріями: за характером участі (суб'єкти формування та реалізації), за юридичною природою (владні й невіддільні з проміжною гібридною категорією), за територіальним рівнем (національні, наднаціональні та міжнародні) і за обсягом повноважень (суб'єкти безпосереднього ухвалення рішень та суб'єкти впливу). Доведено, що система суб'єктів КПП є впорядкованою, відкритою й динамічною: її межі не збігаються з переліком державних органів, вона охоплює невіддільних, наднаціональних і латентних акторів та потребує періодичної ревізії з огляду на інституційні реформи й наднаціональні чинники, а значення побудованої класифікації є подвійним - теоретичним і практичним.

4. З'ясовано, що стрижень національного рівня формування утворюють законодавчий і виконавчий суб'єкти. Верховна Рада України в монопольному порядку здійснює криміналізацію й пеналізацію, діючи переважно через законодавчі ініціативи народних депутатів, що зумовлює водночас високу динаміку й системні дисфункції формування - хаотичну новелізацію, брак концептуалізації та відірваність від експертного середовища. Президент України, не будучи законодавцем, впливає на формування правом законодавчої ініціативи, підписанням законів і вето, а його найвагоміший внесок пов'язаний не з власним нормотворенням, а зі створенням доктринально-нормопроектного суб'єкта (як приклад – Робоча група), що обґрунтовує розмежування ролей розробника й суб'єкта законодавчої ініціативи. Узагальнюючи, у формуванні КПП запропоновано розрізняти три функціональні ролі - нормопроектну (вироблення змісту норми),

легітимаційну (надання йому юридичної сили) та рамкову (встановлення меж і засадничих орієнтирів), - які є функціями, а не типами суб'єктів: один орган може поєднувати кілька ролей, але жодна з них не поглинає інших, а їх розподіл не збігається з переліком органів. Виконавча гілка влади становить багаторівневу підсистему (стратегічно-безпековий, нормопроектний і програмний рівні), спільною ознакою суб'єктів якої є подвійна, формувально-реалізаційна природа їхньої участі.

5. Доведено, що наукова доктрина та інститути громадянського суспільства є суб'єктами впливу, а не ухвалення владних рішень: їхня суб'єктність реальна, проте умовна. Доктрина набуває здатності впливати за умови науковості й визнання юридичною громадськістю (за моделлю «окремий учений - наукова спільнота - юридична громадськість»), а інститути громадянського суспільства діють через інституціоналізовані канали - наукову експертизу, консультативно-дорадчі органи, публічні консультації, громадський контроль і моніторинг, публічну адвокацію та засоби масової інформації. Зовнішній рівень утворюють наднаціональні інституції європейської інтеграції та міжнародні організації універсального характеру, які впливають не владним приписом, а через стандарти, рекомендації, моніторинг і принцип умовності; результат такого впливу опосередковується національними суб'єктами й має двоїсту природу, потребуючи критичного сприйняття задля дотримання субсидіарності та принципу *ultima ratio*.

6. Установлено, що перехід від формування до реалізації змінює фокус аналізу: політика виражається у щоденній практиці застосування кримінального закону, а спільною ознакою суб'єктів реалізації є субординаційні (вертикальні) відносини. Водночас доведено, що ці суб'єкти є не пасивними виконавцями, а співтворцями політики, здатними чинити зворотний вплив на її зміст: суд доводить політику до конкретної особи й через конституціоналізацію кримінального закону та забезпечення єдності практики коригує її зміст; органи прокуратури впливають щонайменше чотирма правозастосовними каналами; органи правопорядку та досудового

розслідування виконують подвійну роль за браку легального переліку й у стані динамічної трансформації; адвокатура як єдиний недержавний суб'єкт реалізації стримує надмірну репресивність межами прав людини; а органи й установи виконання покарань та органи пробації визнано повноцінними суб'єктами із переходом від суто каральної до людиноцентричної моделі.

7. Обґрунтовано, що аналітичне розмежування суб'єктів формування та реалізації не означає їх ізольованості: система функціонує через горизонтальні (координаційні) та вертикальні (субординаційні) відносини. Горизонтальний вимір ґрунтується на нерозривності формування й реалізації, а його центральним проявом є зворотний вплив правозастосовної практики на нормотворчість (через судову правотворчість, конституційну юрисдикцію та спеціалізовані суди), унаслідок чого горизонтальна взаємодія постає не побічним ефектом, а конститутивною властивістю системи. Вертикальний вимір розкрито в парадигмі багаторівневого врядування (національний, наднаціональний та міжнародний рівні) з механізмами імплементації, гармонізації й комплементарності юрисдикцій, позначеного незнятою напругою між пріоритетом наднаціонального права та збереженням національного суверенітету, що вимагає субсидіарності й принципу *ultima ratio* на кожному рівні.

8. Виявлено, що повноцінна характеристика системи неможлива без урахування її латентного (неформального) виміру: поряд із формально уповноваженими органами на зміст політики впливають групи інтересів і лобісти, засоби масової інформації та носії кримінально-правового популізму, інститути громадянського суспільства в обох їхніх іпостасях, культурно-ментальні детермінанти й наднаціональні механізми «м'якої влади». Доведено, що співвідношення формальних і латентних акторів є не протиставленням, а взаємопроникненням - латентний вплив або інституціоналізується в рішеннях формальних суб'єктів, або деформує їх, - звідки випливає, що завдання оптимізації полягає, зокрема, у виробленні інституційних запобіжників проти неправомірного латентного впливу.

9. Систематизовано дисфункції системи суб'єктів КПП, які утворюють не хаотичний перелік, а взаємопов'язану типологію (безсистемність нормотворення й брак стратегічного цілепокладання, корінь якого - у відсутності концепції КПП; політизація та персоніфікація правотворчості; дефекти якості новел і циклічність правотворчих помилок; розриви взаємодії «наука - законодавець»; суперечливе функціонування каналів участі громадянського суспільства; вади формування й урядування судової системи; власне дисфункції реалізації; вертикальні та мілітаризаційні викривлення). Обґрунтовано симетричний принцип, за яким кожна діагностована вада вказує на напрям її подолання, що перетворює діагностику на інструмент саморозвитку системи. На цій основі запропоновано модель оптимізації, що ґрунтується на самообмеженні законодавця, доказовості (evidence-based) політики, підпорядкуванні правотворчості змісту права, концептуальному й рамково-законодавчому впорядкуванні суб'єктного складу, функціональній координації з пріоритетом проактивної моделі, деполітизації «інституцій-запобіжників» і наднаціональних запобіжниках стриманості; системного характеру ці напрями набувають лише за коректного розмежування ролей і вбудованого контролю, який робить оптимізацію постійним процесом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сучасна кримінально-правова система в Україні: реалії та перспективи / Ю. В. Баулін, М. В. Буроменський, В. В. Голіна та ін. Київ : ВАІТЕ, 2015. 688 с.
2. Острогляд О. В. Суб'єкти кримінально-правової політики: поняття та загальна характеристика. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. Вип. 10. С. 151-155.
3. Чубинский М. П. Очерки уголовной политики: понятие, история и основные проблемы уголовной политики как составного элемента науки уголовного права. Харьков : Тип. «Печатное дело» кн. К. Н. Гагарина, 1905. 531 с.
4. Борисов В. І., Фріс П. Л. Поняття кримінально-правової політики. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2013. № 1(1). С. 15-31.
5. Фріс П. Л. Кримінально-правова політика України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2005. 440 с.
6. Загурський О. Б. До питання про необхідність дослідження проблем кримінально-правової політики України. *Публічне право*. 2013. № 1(9). С. 128-133.
7. Балобанова Д. О. Сучасні суб'єкти кримінально-правової політики. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 174-177.
8. Митрофанов А. А. Основні напрямки кримінально-правової політики в Україні: формування та реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Одеський юридичний інститут Національного університету внутрішніх справ. Одеса, 2005. 186 с.
9. Острогляд О. В. Поняття та ознаки кримінально-правової політики. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2020. August. С. 95-99.

10. Козич І. В. Функції кримінально-правової політики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2021. 482 с.
11. Красій М. О. Взаємозв'язок кримінально-правової та кримінально-процесуальної підсистем політики у сфері боротьби зі злочинністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2018. 236 с.
12. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.
13. Theories of the Policy Process / ed. by P. A. Sabatier. 2nd ed. Boulder, CO : Westview Press, 2007. 344 p.
14. Garland D. Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory. Chicago : University of Chicago Press, 1990. 308 p.
15. Cairney P. The Politics of Evidence-Based Policy Making. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford : Oxford University Press, 2017. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.268.
16. Pölzl H., Treib O. Implementing Public Policy. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* / eds. F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney. Boca Raton, FL : CRC Press / Taylor & Francis, 2007. P. 89-107.
17. Morgan M. G. Theory and Practice in Policy Analysis: Including Applications in Science and Technology. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. 594 p.
18. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.
19. Dente B. Understanding Policy Decisions. Cham : Springer International Publishing, 2014. 139 p. (PoliMI SpringerBriefs).
20. Коломієць Ю. Ю. Поняття та види суб'єктів кримінально-правової ідеології : *Правове життя сучасної України* : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса : Гельветика, 2020. Т. 3. С. 126-129.

21. Hajer M. A. Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* / eds F. Fischer, J. Forester. Durham ; London : Duke University Press, 1993. P. 43-76.
22. Острогляд О. В. Вищий антикорупційний суд України як суб'єкт кримінально-правової політики. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 143-146.
23. Навроцький В. О. Академічна (університетська, наукова) спільнота як суб'єкт формування кримінально-правової політики. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 53-60.
24. Turk A. T. Law as a Weapon in Social Conflict. *Social Problems*. 1976. Vol. 23, No. 3. P. 276-291.
25. Хавронюк М. І. Форми участі науковців-правників у формуванні кримінально-правової політики держави. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 61-65.
26. Kingdon J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed., updated. Harlow : Pearson Education, 2014. 235 p.
27. March J. G., Olsen J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*. 1984. Vol. 78, No. 3. P. 734-749.

28. Оганнісян А. А. Застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб як елемент забезпечення діяльності міжнародних організацій в Україні. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 182-185.
29. Фріс П. Л. Впливи на кримінально-правову політику. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 22-31.
30. Колодяжний М. Г. Кримінологічна та кримінально-правова політики: характеристика міжсистемної взаємодії. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 178-181.
31. Баулін Ю. В. Автори проекту нового КК України як суб'єкти формування кримінально-правової політики в Україні. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 43-48.
32. Харченко В. Б. Народні депутати України як суб'єкти кримінально-правової політики: вади регламентації їх правотворчості. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 94-98.

33. Тубелець О. С. Реалізація кримінально-правової політики України шляхом правозастосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 260 с.
34. Nelken D. Comparative Criminal Justice: Making Sense of Difference. London : SAGE Publications, 2010. 136 p. (Compact Criminology).
35. Баулін Ю. В. Кримінально-правове регулювання: основні проблеми. *Кримінально-правове регулювання та забезпечення його ефективності* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 18-19 жовт. 2018 р.) / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. Харків : Право, 2018. С. 23-28.
36. Шпіляревич В. В. Суб'єкти формування кримінально-правової політики у сфері національної безпеки України. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 147-153.
37. Баулін Ю. В., Тацій В. Я. Завдання вітчизняної кримінально-правової науки в умовах реформування кримінального законодавства України. *Право України*. 2020. № 2. С. 17-30.
38. Трансформація політичних інститутів України : проблеми теорії і практики / авт. кол.: М. І. Михальченко (кер.) та ін. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. 440 с.
39. Пахарєв А. Д. Політичні інститути і процеси в сучасній Україні : навч. посіб. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. 182 с.
40. Правова політика України : концептуальні засади та механізми формування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М. Руднєвої. Київ : НІСД, 2013. 160 с.
41. Lacey N. The Prisoners' Dilemma: Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies. Cambridge : Cambridge University Press, 2008. xx, 234 p. (The Hamlyn Lectures).

42. Galanter M. Why the "Haves" Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. *Law & Society Review*. Fall 1974. P. 95-160.
43. Жаровська Г. П. Понятійна модернізація чи модернізація системи суб'єктів кримінальної політики в умовах реалізації Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України? *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 109-113.
44. Фріс П. Л. Ідеологія кримінально-правової політики : монографія. Вид. 2-ге, доповн. та переробл. Видавництво ТОВ «Компанія ВАІТЕ». Київ, 2026. 393 с.
45. Шаблистий В. В. Безпековий вимір кримінального права України: людиноцентристське дослідження : монографія. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2015. 420 с.
46. Тацій В. Я. Кримінальне право України в умовах війни. *Кримінально-правові відповіді на виклики воєнного стану в Україні* : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Харків, 5 трав. 2022 р.) / упоряд. та заг. ред.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко. Харків : Право, 2022. С. 8-10.
47. Пономаренко Ю. А. Основні виклики, що постали перед кримінальним правом України з початком широкомасштабної фази війни, та відповіді законодавця на них. *Кримінально-правові відповіді на виклики воєнного стану в Україні* : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Харків, 5 трав. 2022 р.) / упоряд. та заг. ред.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко. Харків : Право, 2022. С. 18-34.
48. Орлов Ю. В., Прібиткова Н. О. Війна та кримінально-правова політика України: виклики і відповіді. *Право і безпека*. 2022. № 2 (85). С. 40-49.
49. Марін О. К. Спеціальні норми у кримінальному праві воєнного стану: небезпека непередбачуваних наслідків для кримінально-правового

- регулювання. *Кримінально-правові відповіді на виклики воєнного стану в Україні* : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Харків, 5 трав. 2022 р.) / упоряд. та заг. ред.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко. Харків : Право, 2022. С. 49-55.
50. Міщенко А. Б. Політична трансформація інституту президентства в Україні. *Міжнародні відносини: теоретико-практичні аспекти*. 2021. Вип. 7. С. 164-177.
 51. Питання Комісії з питань правової реформи : Указ Президента України від 07.08.2019 № 584/2019. Урядовий кур'єр. 2019. 13 серп. (№ 153). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584/2019> (дата звернення: 20.02.2026).
 52. Проєкт нового Кримінального кодексу України: передумови розробки, концептуальні засади, основні положення : монографія / П. П. Андрушко, О. С. Бакумов, Ю. В. Баулін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Бауліна, М. І. Хавронюка. Київ : ВАІТЕ, 2024. 494 с.
 53. Про внесення змін до Указу Президента України від 7 серпня 2019 року № 584 : Указ Президента України від 29.10.2020 № 476/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476/2020> (дата звернення: 21.02.2026).
 54. Дудоров О. О., Письменський Є. О. Комплексне реформування кримінального законодавства України. Перший вагомий крок зроблено. *Юридичний вісник України*. 2020. № 46-49.
 55. Передмова / редкол.: Ю. В. Баулін (голов. ред.), Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. *Проєкт Кримінального кодексу України у фокусі академічної думки* : матеріали вебінару (м. Харків, 21 січ. 2021 р.) / НАПрН України ; Робоча група з питань розвитку кримін. права Коміс. з питань прав. реформи при Президентові України ; Консульт. місія Європейського Союзу в Україні. Харків : Право, 2021. С. 5.
 56. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік : Постанова Верховної Ради України від 16.06.2020 № 689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-20> (дата звернення: 24.02.2026).

57. Баулін Ю. В. Основні положення проєкту Кримінального кодексу України. *Проект Кримінального кодексу України у фокусі академічної думки* : матеріали вебінару (м. Харків, 21 січ. 2021 р.) / редкол.: Ю. В. Баулін (голов. ред.), Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. Харків : Право, 2021. С. 6-9.
58. Стрельцов Є. Л. Вітчизняні наукові дослідження як складова частина реформи кримінального законодавства. *Проект Кримінального кодексу України у фокусі академічної думки* : матеріали вебінару (м. Харків, 21 січ. 2021 р.) / редкол.: Ю. В. Баулін (голов. ред.), Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. Харків : Право, 2021. С. 10-12.
59. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін : Закон України від 19.05.2020 № 619-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 39. Ст. 298. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619-20> (дата звернення: 26.02.2026).
60. Баулін Ю. В. Основні засоби втілення принципу верховенства права в проєкті Кримінального кодексу України. *Проект нового Кримінального кодексу України у вимірі верховенства права* : матеріали сателіт. заходу в рамках V Харків. міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 21 верес. 2021 р.) / редкол.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. Харків : Право, 2022. С. 9-12.
61. Пашенко О. О. Принцип верховенства права та правила нормопроєктування: проблеми співвідношення. *Проект нового Кримінального кодексу України у вимірі верховенства права* : матеріали сателіт. заходу в рамках V Харків. міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 21 верес. 2021 р.) / редкол.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. Харків : Право, 2022. С. 35-37.
62. Пономаренко Ю. А. Jus puniendi vs права людини у вимірі верховенства права. *Проект нового Кримінального кодексу України у вимірі верховенства права* : матеріали сателіт. заходу в рамках V Харків. міжнар.

юрид. форуму (м. Харків, 21 верес. 2021 р.) / редкол.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. Харків : Право, 2022. С. 24-27.

63. Питання оптимізації системи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів : Указ Президента України від 05.03.2026 № 223/2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223/2026> (дата звернення: 09.05.2026).
64. Письменський Є. О. Формування кримінально-правової політики України в умовах воєнного стану: дослідження негативних тенденцій. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2024. № 1. С. 43-52.
65. Загине́й-Заболо́тенко З. А. «Реанімована» правотворчість у кримінальному праві (на прикладі відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України). *Правотворчість у сфері кримінальної юстиції: на шляху від війни до миру* : матеріали Круглого столу (м. Київ, 10 жовт. 2025 р.) / упоряд. З. А. Загине́й-Заболо́тенко. Київ, 2025. С. 27-31.
66. Кубальський В. Н. Кримінально-правова охорона державного суверенітету як частина державної політики у сфері протидії злочинності в умовах збройної агресії росії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 78. Ч. 2. С. 207-213.
67. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 19.03.2026).
68. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр> (дата звернення: 18.02.2026).
69. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 16.03.2026).

70. Про Стратегію національної безпеки України «Безпека людини — безпека країни» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020> (дата звернення: 16.02.2026).
71. Про Стратегію забезпечення державної безпеки : Указ Президента України від 16.02.2022 № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022> (дата звернення: 13.03.2026).
72. Про санкції : Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18> (дата звернення: 10.02.2026).
73. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 15.05.2026).
74. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 04.05.2026).
75. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023> (дата звернення: 08.05.2026).
76. Актуальні проблеми формування сучасної доктрини кримінального права України : монографія / В. Я. Тацій, Л. М. Демидова, В. І. Борисов та ін. ; за заг. ред. В. Я. Тація, Л. М. Демидової, В. І. Борисова. Харків : Право, 2021. 632 с.
77. Коломієць Ю. Ю. Кримінально-правова ідеологія: філософсько-правове дослідження: монографія. Арциз: ФОП Петров О.С., 2011. 472с.
78. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 20.03.2026).
79. Андрушко П. П., Стрижевська А. А. Поняття кримінально-правової політики, її форми, рівні, види, напрями. Участь науковців-фахівців у формуванні кримінально-правової політики. *Наукові читання пам'яті*

професора М. П. Чубинського : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 121-128.

80. Пономаренко Ю. А. Класифікація кримінальних правопорушень за ступенем тяжкості: від нині чинного до проєкту нового Кримінального кодексу України. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 66-70.
81. Бурдін В. М. До питання про основні тенденції розвитку кримінального права. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 71-74.
82. Борисов В. І. Кібердиверсія як предмет кримінально-правової політики та суб'єкти її забезпечення. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 3-7.
83. Garland D. The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society. Chicago : University of Chicago Press, 2001. 307 p. DOI: 10.7208/chicago/9780226190174.001.0001.
84. Дідич Т. О. Місце громадянського суспільства в механізмі сучасного правоутворення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 67. С. 25-28. DOI: 10.24144/2307-3322.2021.67.4.
85. Житний О. О. Про громадськість як суб'єкта кримінальної політики. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II

- Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 88-90.
86. Савінова Н. А. Народ як суб'єкт кримінально-правової політики. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 91-93.
 87. Туляков В. О. Інтуїтивна кримінальна політика, некодифіковані джерела та громадянське суспільство: структурна тріада постнормального кримінального права. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 79-87.
 88. Валевський О., Валевська І. Громадянське суспільство в Україні: трансформація у контексті реалізації курсу європейської інтеграції та викликів воєнного часу. *Actual Problems of International Relations*. Vol. 1 No. 164 (2025). С. 48-59.
 89. Нікітінський О. П. Роль інституцій громадянського суспільства у контролі за діяльністю правоохоронних органів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2025. Вип. 3. С. 78-82. DOI: 10.32999/ksu2307-8049/2025-3-14.
 90. Stewart S. NGO Development in Ukraine since the Orange Revolution. *Ukraine on its Way to Europe: Interim Results of the Orange Revolution* / ed. by J. Besters-Dilger. Frankfurt am Main : Peter Lang, 2009. P. 177-194.
 91. Попова Г. Л. Громадські ради при центральних та місцевих органах виконавчої влади. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]*. Серія: Політологія. 2012. Т. 178, вип. 166. С. 67-70.

92. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п> (дата звернення: 24.04.2026).
93. Про публічні консультації : Закон України від 20.06.2024 № 3841-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20> (дата звернення: 07.05.2026).
94. Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця : практичний посібник / О. Банчук, Ю. Гаджиєва, Б. Малишев, С. Перникоза, У. Шадська ; за заг. ред. О. Банчука. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 75 с.
95. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 05.02.2026).
96. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 04.02.2026).
97. Куйбіда Р., Малишев Б., Шепель Т., Марусенко Р. Формування нового Верховного Суду: ключові уроки : аналітичний огляд / Центр політико-правових реформ ; Фундація ДЕЮРЕ. Київ, 2018. 35 с.
98. Куйбіда Р., Жернаков М., Середа М. Інструменти зміцнення довіри до суду в Україні : аналітична записка / Центр політико-правових реформ ; Центр економічної стратегії. Київ, 2019. 24 с.
99. Роль судів у суспільстві: думка громадян, суддів та інших правників / Центр політико-правових реформ ; Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва ; Центр Разумкова. Київ, 2020. 28 с.
100. Крапивін Є., Каменєв М. Реформа органів правопорядку : галузевий бриф / Центр політико-правових реформ ; Асоціація УМДПЛ. Київ, 2020. 3 с.
101. Тимофєєва Л. Ю. Роль громадських організацій у протидії корупції. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-

- 28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 137-142.
102. Карчевський М. В. Тенденції кримінально-правової протидії злочинності в Україні: статистична картина (2013-2025). *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 114-118.
 103. Puglisi R. A People's Army: Civil Society as a Security Actor in Post-Maidan Ukraine. Rome : Istituto Affari Internazionali, 2015. 25 p. (IAI Working Papers ; 15|23).
 104. Пашов Р., Рубан Ю. Роль інститутів громадянського суспільства у забезпеченні відсічі військової агресії РФ. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2022. Вип. 5 (65). С. 38-42. DOI: 10.32689/2523-4625-2022-5(65)-6.
 105. Петровська К. В., Тургенєва А. О., Мельничук А. Б. Роль волонтерських ініціатив та громадських організацій у післявоєнному відновленні України. Baltija Publishing, 2025. DOI: 10.30525/978-9934-26-559-4-32.
 106. Way L. A. Pluralism by Default and the Sources of Political Liberalization in Weak States : paper prepared for the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association (Boston, Aug. 30 - Sept. 2, 2002). Philadelphia : Temple University, 2002.
 107. Burluyk O., Shapovalova N., Zarembo K. Civil Society in Ukraine: Building on Euromaidan Legacy. *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*. 2017. No. 3. P. 1-22.
 108. Фріс П. Л. Інтеграційні процеси та кримінальна політика. Цит. за: Фріс П. Л. Вибрані праці; уклад.: І. В. Козич, О. Б. Загурський. Івано-Франківськ : Фоліант, 2014. С. 429.

109. Фріс П. Л. Міжнародна кримінально-правова політика. Івано-Франківськ, 2005. Цит. за: Фріс П. Л. Вибрані праці; уклад.: І. В. Козич, О. Б. Загурський. Івано-Франківськ : Фоліант, 2014. С. 430-434.
110. Договір про функціонування Європейського Союзу (консолідована версія) : Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union. 2012. С 326. Р. 47-390. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (дата звернення: 04.03.2026).
111. Kaiafa-Gbandi M. The protection of the EU's financial interests by means of criminal law in the context of the Lisbon Treaty and the 2017 Directive (EU 2017/1371) on the fight against fraud to the Union's financial interests. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)*. 2018. № 12. Р. 575-582.
112. Директива (ЄС) 2017/1371 Європейського Парламенту і Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством, що завдає шкоди фінансовим інтересам Союзу, кримінально-правовими засобами. Official Journal of the European Union. 2017. L 198. Р. 29-41. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017L1371> (дата звернення: 05.03.2026).
113. Регламент (ЄС) 2017/1939 Ради від 12 жовтня 2017 року про реалізацію посиленого співробітництва щодо створення Європейської прокуратури (EPPO). Official Journal of the European Union. 2017. L 283. Р. 1-71. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017R1939> (дата звернення: 06.03.2026).
114. Schroeder W. Limits to European Harmonisation of Criminal Law. *eucrim*. 2020. Vol. 15, № 2. Р. 144-148. DOI: 10.30709/eucrim-2020-008. URL: <https://eucrim.eu> (дата звернення: 03.04.2026).
115. Договір про Європейський Союз (консолідована версія) : Treaty on European Union. Official Journal of the European Union. 2012. С 326. Р. 13-46. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT> (дата звернення: 04.03.2026).

116. Хартія основоположних прав Європейського Союзу : Charter of Fundamental Rights of the European Union. Official Journal of the European Union. 2012. С 326. Р. 391-407. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (дата звернення: 04.03.2026).
117. Рамкове рішення Ради 2002/584/ЮВС від 13 червня 2002 року про європейський ордер на арешт і процедури передачі осіб між державами-членами. Official Journal of the European Communities. 2002. L 190. Р. 1-20. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002F0584> (дата звернення: 10.03.2026).
118. Директива 2014/41/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 3 квітня 2014 року про Європейський слідчий ордер у кримінальних справах. Official Journal of the European Union. 2014. L 130. Р. 1-36. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0041> (дата звернення: 11.03.2026).
119. Öberg J. Legal Diversity, Subsidiarity and Harmonization of EU Regulatory Criminal Law. Cambridge : Cambridge University Press, 2016. Р. 106-124. ISBN 978-1-107-09658-5.]
120. Акімов М. О. До питання приведення законодавства України у відповідність актам права Європейського Союзу (на прикладі законопроекту реєстр. № 13238 від 30.04.2025). *Правотворчість у сфері кримінальної юстиції: на шляху від війни до миру* : матеріали Круглого столу (м. Київ, 10 жовт. 2025 р.) / упоряд. З. А. Загиней-Заболотенко. Київ, 2025. С. 9-11.
121. Директива (ЄС) 2015/849 Європейського Парламенту і Ради від 20 травня 2015 року про запобігання використанню фінансової системи для відмивання коштів або фінансування тероризму. Official Journal of the European Union. 2015. L 141. Р. 73-117. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015L0849> (дата звернення: 12.03.2026).
122. Литвин О. П. Судовий прецедент Європейського суду з прав людини у правовій системі України: методологічні проблеми тлумачення. *Науковий*

вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2025. Вип. 89, ч. 4. С. 161-166. DOI: 10.24144/2307-3322.2025.89.4.24.

123. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр> (дата звернення: 03.03.2026).
124. Updated Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Relating to Qualified Majorities and Anti-Deadlock Mechanisms : CDL-PI(2025)023 / European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Strasbourg : Council of Europe, 19 December 2025. 45 p.
125. Музика А. А., Музика Л. А. Верховенство права як реальність у кримінальному законодавстві і правозастосуванні (в аспекті de lege ferenda). *Проект нового Кримінального кодексу України у вимірі верховенства права* : матеріали сателіт. заходу в рамках V Харків. міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 21 верес. 2021 р.) / редкол.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. Харків : Право, 2022. С. 21-23.
126. Nelken D. Whose Best Practices? The Significance of Context in and for Transnational Criminal Justice Indicators. *Journal of Law and Society*. 2019. Vol. 46, № S1. P. S31-S50. DOI: 10.1111/jols.12182.
127. Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making them work / United Nations Office on Drugs and Crime. Criminal Justice Handbook Series. Vienna : UNODC ; New York : United Nations, 2010. 124 p. ISBN 978-92-1-130300-1.
128. Action to promote effective crime prevention : resolution of the Economic and Social Council of the United Nations 2002/13 of 24 July 2002 (annex: Guidelines for the Prevention of Crime). URL: <https://undocs.org/en/E/RES/2002/13> (дата звернення: 14.03.2026).
129. Guidelines for cooperation and technical assistance in the field of urban crime prevention : resolution of the Economic and Social Council of the United

Nations 1995/9 of 24 July 1995. URL: <https://undocs.org/en/E/RES/1995/9> (дата звернення: 14.03.2026).

130. Plans of action for the implementation of the Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century : resolution of the General Assembly of the United Nations 56/261 of 31 January 2002. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/56/261> (дата звернення: 15.03.2026).
131. Strengthening prevention of urban crime: an integrated approach : resolution of the Economic and Social Council of the United Nations 2008/24 of 24 July 2008. URL: <https://undocs.org/en/E/RES/2008/24> (дата звернення: 15.03.2026).
132. Шакур В. І. Конгреси ООН з попередження злочинності та кримінального правосуддя і світова реальність. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 16-21.
133. Гришук В. К. Окремі аспекти сучасної політики суб'єктів міжнародних відносин у сфері безпеки. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 8-15.
134. Шепітько М. В. Європейська та євроатлантична кримінальна політика: сучасний стан та перспективи реалізації. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 36-42.
135. Фріс П. Л. Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми. Київ : Атіка, 2005. 332 с.

136. Фріс П. Л. Застосування кримінального закону як форма реалізації кримінально-правової політики в Україні. *Кримінальне право України*. 2006. № 3. С. 4-10.
137. Schlanger M. Beyond the Hero Judge: Institutional Reform Litigation as Litigation. *Michigan Law Review*. 1999. Vol. 97, No. 6. P. 1994-2036. (Рец. на кн.: Feeley M. M., Rubin E. L. Judicial Policy Making and the Modern State: How the Courts Reformed America's Prisons. New York : Cambridge University Press, 1998. xv, 490 p.)
138. Музика А. А. Судова правотворчість: проблема, що потребує законодавчого врегулювання. *Правотворчість у сфері кримінальної юстиції: на шляху від війни до миру* : матеріали Круглого столу (м. Київ, 10 жовт. 2025 р.) / упоряд. З. А. Загинеї-Заболотенко. Київ, 2025. С. 146-148.
139. Дудоров О. О. До питання про кримінально-правовий вимір конституційного принципу верховенства права. *Конституційні засади кримінального права України* : збірка тез доповідей учасників наук.-практ. конф. (22 груд. 2020 р.). С. 25-38. Цит. за: Дудоров Олександр. Кримінально-правові проблеми сучасної України (вибрані праці). Київ: Ваіте, 2022. 632 с.
140. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 02.03.2026).
141. Справа «Веренцов проти України» (Vyarentsov v. Ukraine) (заява № 20372/11) : рішення Європейського суду з прав людини від 11.04.2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945 (дата звернення: 09.02.2026).
142. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 13.03.2026).

143. Іванов М. С. Конституційний Суд України як елемент національного механізму забезпечення прав учасників кримінального провадження. *Вісник кримінального судочинства*. 2018. № 4. С. 180-187.
144. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 15.04.2026).
145. Орловська Н. А. Деякі питання верховенства права в контексті рішення Конституційного Суду України від 16 вересня 2021 року. *Проект нового Кримінального кодексу України у вимірі верховенства права* : матеріали сателіт. заходу в рамках V Харків. міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 21 верес. 2021 р.) / редкол.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. Харків : Право, 2022. С. 106-108.
146. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статей 81, 82 Кримінального кодексу України від 16.09.2021 № 6-р(П)/2021 (справа № 3-349/2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va06p710-21> (дата звернення: 01.05.2026).
147. Справа «Петухов проти України (№ 2)» (Petukhov v. Ukraine (no. 2)) (заява № 41216/13) : рішення Європейського суду з прав людини від 12.03.2019 (остаточне 09.09.2019).
148. Демчук П. В. До питання про застосування принципу верховенства права в кримінальному праві судами загальної юрисдикції. *Проект нового Кримінального кодексу України у вимірі верховенства права* : матеріали сателіт. заходу в рамках V Харків. міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 21 верес. 2021 р.) / редкол.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. Харків : Право, 2022. С. 44-46.
149. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України

від 11.06.2020 № 7-р/2020. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-20> (дата звернення:
17.04.2026).

150. Созанський Т. І. Конституційний Суд України як суб'єкт кримінально-правової політики. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 129-132.
151. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27.10.2020 № 13-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20> (дата звернення: 11.02.2026).
152. Погребняк С. П. Подолання колізії законів, що визначають підслідність кримінальних правопорушень за ст. 111-1 КК «Колабораційна діяльність». *Кримінально-правові відповіді на виклики воєнного стану в Україні* : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Харків, 5 трав. 2022 р.) / упоряд. та заг. ред.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко. Харків : Право, 2022. С. 138-142.
153. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення: 06.02.2026).
154. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 13.05.2026).
155. Лапкін А. В. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: проблеми організації та діяльності. *Право України*. 2017. № 1. С. 63-70.
156. Нерсесян А. Кримінально-процесуальна юрисдикція військової прокуратури — перспективи в Україні. *Правотворчість у сфері*

кримінальної юстиції: на шляху від війни до миру : матеріали Круглого столу (м. Київ, 10 жовт. 2025 р.) / упоряд. З. А. Загинеї-Заболотенко. Київ, 2025. С. 149-151.

157. Макарчук В. В. Правоохоронні органи як суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2023. 426 с.
158. Кривошеєв К. О. Правоохоронні органи як суб'єкти забезпечення фінансової безпеки України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 3 (69). С. 69-75. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.12>.
159. Хитра О., Попелишин М. Правоохоронні органи України, як різновид суб'єктів із забезпечення права громадян на соціальний захист. *Академічні візії*. 2025. Вип. 42. С. 5-14. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16897302>.
160. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20> (дата звернення: 25.02.2026).
161. Шамара О. Посилення спроможностей Бюро економічної безпеки України в контексті виконання Дорожньої карти з питань верховенства права. *Правотворчість у сфері кримінальної юстиції: на шляху від війни до миру* : матеріали Круглого столу (м. Київ, 10 жовт. 2025 р.) / упоряд. З. А. Загинеї-Заболотенко. Київ, 2025. С. 133-137.
162. Самбор М. А. Верховенство права як засадничий принцип діяльності суб'єктів правозастосування. *Проект нового Кримінального кодексу України у вимірі верховенства права* : матеріали сателіт. заходу в рамках V Харків. міжнар. юрид. форуму (м. Харків, 21 верес. 2021 р.) / редкол.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко, І. А. Вишневська. Харків : Право, 2022. С. 47-49.
163. Медицький І. Б. Організовані форми кримінальних практик в умовах війни. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали

- II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 159-162.
164. Рибалко Г. С. Роль і місце адвокатури у державі. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип. 30. С. 141-146. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2020-30-16>.
 165. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> (дата звернення: 29.04.2026).
 166. Олійник А. Ю. Адвокатура в правовій системі України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 3. С. 323-326. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-3/74>.
 167. Завальний М. В. Адвокатура в системі недержавних суб'єктів правоохорони України. *Форум права*. 2017. № 3. С. 47-52.
 168. Каденко О. О. Взаємодія Національної асоціації адвокатів України з іншими суб'єктами. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 442-446. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/107>.
 169. Півненко Л. Реалізація конституційного права на захист у кримінальному судочинстві за участю адвоката. *Адвокатура України: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 груд. 2021 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого [та ін.]. Харків : Право, 2021. С. 150-152.
 170. Стефанчук М. Функціональне призначення адвокатури в Україні: сучасні тенденції розвитку. *Адвокатура України: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 груд. 2021 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого [та ін.]. Харків : Право, 2021. С. 90-93.
 171. Гловюк І. Деякі питання тлумачення статті 47 КПК України. *Адвокатура України: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали III Міжнар.

- наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 груд. 2021 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого [та ін.]. Харків : Право, 2021. С. 138-140.
172. Cape E., Namoradze Z., Smith R., Spronken T. *Effective Criminal Defence in Europe. Executive Summary and Recommendations*. Antwerp ; Oxford ; Portland : Intersentia, 2010. 29 p. (Ius Commune Europaeum).
 173. Сущенко В. Місія, професійна незалежність та самоврядність адвокатури як засади професійної відповідальності адвоката. *Адвокатура України: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 груд. 2021 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого [та ін.]. Харків : Право, 2021. С. 169-170.
 174. Бакаянова Н. Розвиток законодавства ЄС у сфері захисту професійних прав адвокатів. *Адвокатура України: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 груд. 2021 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого [та ін.]. Харків : Право, 2021. С. 79-80.
 175. Bushchenko A., Tokarev G. Ukraine. *Effective Criminal Defence in Eastern Europe* / eds E. Cape, Z. Namoradze. Chişinău : Soros Foundation-Moldova, 2012. P. 345-406. ISBN 978-963-9719-10-1.
 176. Cape E., Namoradze Z. Compliance with European Standards. *Effective Criminal Defence in Eastern Europe* / eds E. Cape, Z. Namoradze. Chişinău : Soros Foundation-Moldova, 2012. P. 407-443. ISBN 978-963-9719-10-1.
 177. Маловацький О. Роль представників адвокатури в органах системи правосуддя. *Адвокатура України: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 груд. 2021 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого [та ін.]. Харків : Право, 2021. С. 60-61.
 178. Городовенко В. Роль адвоката в реалізації права особи на звернення з конституційною скаргою: європейський досвід. *Адвокатура України: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали III Міжнар. наук.-

практ. конф. (м. Харків, 16 груд. 2021 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого [та ін.]. Харків : Право, 2021. С. 57-59.

179. Пащенко О. О. Щодо місця кримінально-виконавчої політики у стимулюванні позитивної соціально-активної поведінки особи засобами кримінального закону в умовах воєнного стану. *Кримінально-правові відповіді на виклики воєнного стану в Україні* : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Харків, 5 трав. 2022 р.) / упоряд. та заг. ред.: Ю. В. Баулін, Ю. А. Пономаренко. Харків : Право, 2022. С. 98-102.
180. Колб О. Г., Кондратішина В. В. Сучасна державна політика України у сфері виконання покарань і пробації: проблеми та шляхи вирішення. *Історико-правовий часопис*. 2025. № 2 (25). С. 72-78. DOI: <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2025-2/9>.
181. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15> (дата звернення: 04.05.2026).
182. Романцова С. В. Органи Державної кримінально-виконавчої служби України в системі суб'єктів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 533-539. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.93>.
183. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 14.05.2026).
184. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування установ виконання покарань та установ попереднього ув'язнення в період воєнного стану : Закон України від 29.06.2023 № 3185-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3185-IX> (дата звернення: 15.05.2026).
185. Пивоваров В. В. Дотримання прав людини під час виконання покарань і поводженні із засудженими: динаміка положень, приписів і термінологічного поля у національному законодавстві в умовах воєнного

- стану в Україні. *Дотримання прав людини при виконанні покарань і поводженні із засудженими в Україні: виклики, завдання, рішення в умовах воєнного стану* : монографія / [В. Ворожбіт-Горбатюк, Ю. Кернякевич-Танасійчук, О. Осадько та ін. ; наук. ред. В. Пивоваров] ; НАПрН України ; НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса. Харків : Право, 2024. С. 10-70. DOI: <https://doi.org/10.31359/9786178602321>. ISBN 978-617-8602-32-1.
186. Ткаченко О. Г., Олефір Л. І. Становлення та розвиток інституту пробації в Україні. *Пробація: 10 років змін та досягнень* : колективна монографія / В. О. Аніщенко, І. Г. Богатирьов, І. Б. Волеваха та ін. ; за заг. ред. С. К. Гречанюка. Чернігів : Пенітенціарна академія України, 2025. С. 15-26. ISBN 978-617-7671-21-2.
 187. Про пробацію : Закон України від 05.02.2015 № 160-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-19> (дата звернення: 30.04.2026).
 188. Ворожбіт-Горбатюк В. В. Українська пробація в умовах викликів сталого розвитку та євроінтеграції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2026. Вип. 93, ч. 4. С. 42-47. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.4.6>.
 189. Богатирьов І. Г. Концептуальні засади пробації як соціально-правового інституту в Україні та його превентивна діяльність. *Пробація: 10 років змін та досягнень* : колективна монографія / В. О. Аніщенко, І. Г. Богатирьов, І. Б. Волеваха та ін. ; за заг. ред. С. К. Гречанюка. Чернігів : Пенітенціарна академія України, 2025. С. 27-41. ISBN 978-617-7671-21-2.
 190. Гончаренко О. Г., Пузирний В. Ф. Запровадження закордонного досвіду в діяльність органів пробації України. *Пробація: 10 років змін та досягнень* : колективна монографія / В. О. Аніщенко, І. Г. Богатирьов, І. Б. Волеваха та ін. ; за заг. ред. С. К. Гречанюка. Чернігів : Пенітенціарна академія України, 2025. С. 201-217. ISBN 978-617-7671-21-2.

191. Ворожбіт-Горбатюк В. В. Пробаційні програми для повнолітніх суб'єктів пробації: євроінтеграційний вектор національного дискурсу : монографія / НАПрН України ; НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса. Харків : Право, 2025. 226 с. DOI: <https://doi.org/10.31359/9786178617127>. ISBN 978-617-8617-12-7.
192. Canton R. Probation and the philosophy of punishment. *Probation Journal*. 2018. Vol. 65, № 3. P. 252-268. DOI: <https://doi.org/10.1177/0264550518776768>.
193. Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules : adopted by the Committee of Ministers on 20 January 2010 at the 1075th meeting of the Ministers' Deputies. Strasbourg : Council of Europe, 2010. URL: <https://rm.coe.int/16800cc249> (дата звернення: 11.02.2026).
194. Кернякевич-Танасійчук Ю. В. Органи та установи виконання покарань: трансформація ролі в умовах воєнного стану в Україні. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 163-165.
195. Про схвалення Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022-2024 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2022 № 1153-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153-2022-p> (дата звернення: 26.02.2026).
196. Гальцова О. В. Дотримання прав військовополонених. *Дотримання прав людини при виконанні покарань і поводженні із засудженими в Україні: виклики, завдання, рішення в умовах воєнного стану* : монографія / [В. Ворожбіт-Горбатюк, Ю. Кернякевич-Танасійчук, О. Осадько та ін. ; наук. ред. В. Пивоваров] ; НАПрН України ; НДІ вивч. проблем злочинності ім.

- акад. В. В. Сташиса. Харків : Право, 2024. С. 223-242. ISBN 978-617-8602-32-1.
197. Луценко Ю. В. Політика держави у сфері боротьби зі злочинністю в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2024. Т. 35 (74), № 4. С. 86-93.
 198. Козич І. В. Систематизація функцій кримінально-правової політики. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. Івано-Франківськ : ПНУ ім. В. Стефаника, 2020. Вип. 52. С. 22-30.
 199. Фріс П. Л. Кримінально-правовий менталітет народу і кримінально-правова політика Цит. за: Фріс П. Л. Вибрані праці / П. Л. Фріс ; уклад.: І. В. Козич, О. Б. Загурський. Івано-Франківськ : Фоліант, 2014. С. 588-592 . ISBN 978-966-2988-65-9
 200. Газдайка-Василишин І. Б. Мілітаризація органів кримінальної юстиції. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.). Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 133-136.
 201. Лосич С. В. Тенденції розвитку кримінально-правової політики України в умовах воєнного стану. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2025. Вип. 2 (10). С. 74-82.
 202. Фріс П. Л. Контроль у кримінально-правовій політиці. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2010. № 4. С. 16-22.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті в наукових фахових виданнях України категорії Б:

1. Шевченко В.Л. Поняття та система суб'єктів кримінально-правової політики. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. Випуск 61, 2023. С.1.80-1.89.

DOI: <https://doi.org/10.15330/apiclu.61.1.80-1.89>

URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/apiclu/article/view/10849/10468>

2. Козич І.В., Шевченко В.Л. Суб'єкти формування кримінально-правової політики. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. Випуск 63, 2023. С.1.133-1.142.

DOI: <https://doi.org/10.15330/apiclu.63.1.133-1.142>

URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/apiclu/article/view/10850/10469>

3. Шевченко В.Л. Роль інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації кримінально-правової політики. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. Випуск 67, 2025. С.1.122-1.130

DOI: <https://doi.org/10.15330/apiclu.67.1.122-1.130>

URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/apiclu/article/view/10851/10470>

Праці, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Шевченко В.Л. Суб'єкти кримінально-правової політики: взаємодія та вплив на формування законодавства. *Вдосконалення правового регулювання: погляд молодих науковців [Текст] : Матеріали щорічної Всеукраїнської*

науково-практичної конференції здобувачів освіти та молодих вчених (9 травня 2025 року). Івано-Франківськ, 2025.с. 319-321.

URL:

<https://law.cnu.edu.ua/wp-content/uploads/sites/100/2025/12/youth2025.pdf>

5. Шевченко В.Л. Суд як суб'єкт реалізації кримінально-правової політики. *Наукові читання пам'яті професора М. П. Чубинського : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 27-28 березня 2026 р.).* Івано-Франківськ : Карпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2026. С. 186-188.

URL:

https://lib-repo.pnu.edu.ua/bitstream/123456789/25905/1/шевченко_суд.pdf