

Право та державне управління



Збірник наукових праць

Головний редактор:

О. В. Мащенко, доктор юридичних наук,
доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор

В. В. Заблоцький, доктор наук з державного управління,
професор

І. Я. Зима, кандидат медичних наук, доктор наук
з державного управління, доцент

О. В. Кітченко, доктор наук з державного управління,
доцент

П. С. Покатаєв, доктор юридичних наук,
доктор наук з державного управління, професор

О. М. Руденко, доктор наук з державного управління,
доцент

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор

В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор

Влад Вернигора, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Естонія)

виходить 4 рази на рік

Збірник наукових праць
включено до Переліку наукових фахових
видань України (категорія «Б») з публічного
управління та юридичних наук (спеціаль-
ності: 081. Право, 281. Публічне управління
та адміністрування, 293. Міжнародне право)
відповідно до Наказу МОН України
від 17.03.2020 № 409

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

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення
України про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації
Серія KB № 17197–5967P від 16.11.2010 р.



**Видавництво та друк – Видавничий дім
«Гельветика»**

65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони +38 (095) 934 48 28,
+38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
28 лютого 2024 р., протокол № 6

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2024. –
№ 1. – 260 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за
допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com
від польської компанії Plagiat.pl.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: О. І. Молодецька
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б.
Телефони/факс: (0612) 220–58–42, 63–99–73.

Здано до набору 12.02.2024.
Підписано до друку 29.02.2024.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0624/440.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

<i>К. В. Громовенко, Г. В. Ільїна</i> ІДЕЇ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В СФЕРІ ОСВІТИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ...	8
<i>В. А. Малига, О. Д. Лелюх</i> ОСОБИСТИЙ ЗАКОН ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ В МІЖНАРОДНОМУ ПРИВАТНОМУ ПРАВІ.....	14
<i>А. Г. Нітченко, В. В. Кот</i> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	23
<i>А. О. Фокіна</i> ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ І ЗАХИСТУ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН.....	31

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

<i>А. М. Авторгов</i> ЗВЕРНЕННЯ СТЯГНЕННЯ НА ЧАСТКУ БОРЖНИКА В СТАТУТНОМУ (СКЛАДЕНОМУ) КАПІТАЛІ.....	39
--	----

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

<i>В. О. Рядінська</i> ПРОГРЕСИВНЕ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ: АРГУМЕНТИ ПРОТИ.....	46
--	----

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

<i>Д. А. Пунтус</i> ДОСВІД КРАЇН-ЄС ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ РІЗНИХ КОМПОНЕНТІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	53
--	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>А. В. Баско</i> РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЛЕЖНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	59
<i>А. В. Гордієнко</i> СИСТЕМА ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ ТА БЕЗПЕКИ ПОВІТРЯНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ.....	67
<i>І. Г. Івасюк</i> МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	75

<i>Б. П. Сірко</i> МИТНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ДО СТАНДАРТІВ ЄС.....	82
<i>М. В. Сокіран</i> ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА СТІЙКОСТІ КРИТИЧНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ.....	89
<i>Р. І. Яворський</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄС.....	96

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

<i>О. М. Джужа, Д. М. Тичина</i> МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАПОБІГАННЯ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ.....	103
--	------------

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА;
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

<i>А. К. Дергачов</i> ТЕМПОРАЛЬНА ДІЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ.....	112
<i>М. В. Кукос, Д. М. Тимчишин</i> ОРГАНІЗАЦІЯ І ТАКТИКА ПРОВЕДЕННЯ ОКРЕМИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВТЯГНЕННЯМ НЕПОВНОЛІТНІХ У НЕЗАКОННИЙ ОБІГ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН АБО ЇХ АНАЛОГІВ.....	119
<i>Т. І. Панасюк</i> УЧАСНИКИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ.....	126
<i>І. С. Сиводєд</i> ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ПРОКУРОРА, СЛІДЧОГО ТА ОПЕРАТИВНИХ ПРАЦІВНИКІВ З ДЕРЖАВНИМИ ТА НЕДЕРЖАВНИМИ СУБ'ЄКТАМИ, МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ВЧИНЕНИХ НА ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ.....	134
<i>К. Г. Черноус</i> СПОСІБ ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ НА ОБ'ЄКТАХ ІНФРАСТРУКТУРИ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ЧИ В ЗАЛІЗНИЧНОМУ РУХОМОМУ СКЛАДІ.....	145

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>А. В. Акімов</i> МАРКЕРИ СЕПАРАТИЗМУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРИЧИНИ, ПЕРЕДУМОВИ, ВИЯВ ТА ЗАПОБІГАННЯ (ПРОФІЛАКТИКА ТА ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ).....	152
<i>О. М. Вівсянник</i> СПІВПРАЦЯ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З УРЯДОМ УКРАЇНИ В ПИТАННЯХ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	159

<i>В. С. Вовк</i> ПІДТРИМКА МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ: ДЕРЖАВНИЙ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТИ.....	164
<i>О. М. Іваній, В. В. Ганжа</i> ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ ОСВІТИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	170
<i>О. А. Кавилін</i> РЕГІОНАЛЬНА ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ.....	177
<i>А. В. Ключник, А. А. Гусенко</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	182
<i>А. М. Ломакін</i> СТРАТЕГІЯ КОНВЕРГЕНЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЄС У СФЕРІ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНОГО ПРАВА.....	190
<i>Р. Ю. Половинкіна</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....	197
<i>О. І. Ханіна</i> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ УМОВ ДЛЯ РОЗВИТКУ МЕДИЧНИХ СТАРТАПІВ.....	203
<i>Т. М. Яневська</i> СПЕЦІАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ	210

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

<i>О. Ф. Ситников</i> ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СУБ'ЄКТІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ.....	220
<i>О. В. Агапова</i> ФУНКЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ СПЕЦІАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У СФЕРІ ПОЗАСУДОВОЇ ЮСТИЦІЇ.....	227
<i>К. В. Шкарупа</i> ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВОГО СПОРУ.....	233
<i>В. В. Тильчик, Р. Б. Шишка, О. О. Мельник</i> ВІД'ЄМНІ ВІДСОТКОВІ СТАВКИ ЗА БАНКІВСЬКИМИ ВКЛАДАМИ (ДЕПОЗИТАМИ): ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ.....	238
<i>Н. О. Коваль, Ю. В. Сергєєв</i> ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПОРТОВОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ БАЗИС ТА ПРИНЦИПИ «GOOD GOVERNANCE».....	244
<i>К. Д. Ніколаєв</i> ІНТЕГРАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОСВІТИ ДО СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	254

.....

CONTENTS

.....

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW

Hromovenko K., Ilina H.
IDEAS OF GENDER EQUALITY IN THE FIELD OF EDUCATION:
THEORETICAL AND LEGAL ASPECT..... **8**

Malyga V., Lelyukh O.
NATIONALITY OF THE LEGAL ENTITY IN PRIVATE INTERNATIONAL LAW..... **14**

Nitchenko A., Kot V.
PROBLEMATIC ISSUES OF ELECTIONS IN UKRAINE UNDER MARITAL LAW **23**

Fokina A.
LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE ON ISSUES
OF REALIZATION AND PROTECTION OF POLITICAL RIGHTS OF CITIZENS..... **31**

CIVIL LAW AND PROCESS, FAMILY LAW

Avtorgov A.
THE DEBT ENFORCEMENT ON THE DEBTOR'S SHARE IN THE STATUTORY FUND..... **39**

COMMERCIAL LAW; ECONOMIC PROCEDURAL LAW

Riadinska V.
PROGRESSIVE PERSONAL INCOME TAXATION IN UKRAINE:
ARGUMENTS AGAINST..... **46**

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Puntus D.
EXPERIENCE OF EU COUNTRIES IN IMPLEMENTING VARIOUS COMPONENTS
OF SOCIAL SECURITY..... **53**

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Basko A.
IMPLEMENTATION OF STATE POLICY BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
IN THE FIELD OF PROPER FUNCTIONING AND PROTECTION OF CRITICAL
INFRASTRUCTURE..... **59**

Hordiienko A.
THE SYSTEM AND ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF SUBJECTS
OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISM FOR ENSURING ATMOSPHERIC
AIR PROTECTION AND AIRSPACE SAFETY OF UKRAINE..... **67**

Ivasiuk I.
INTERNATIONAL STANDARDS FOR IMPROVING STATE POLICY
IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY..... **75**

Sirko B.
CUSTOMS REPRESENTATION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF ADAPTATION
TO EU STANDARDS..... **82**

<i>Sokiran M.</i> GENERAL CHARACTERISTICS OF THE PRINCIPLES OF ENSURING SECURITY AND SUSTAINABILITY OF CRITICAL INFORMATION INFRASTRUCTURE IN UKRAINE.....	89
---	-----------

<i>Yavorsky R.</i> THE FEATURES OF LEGAL REGULATION OF TOURIST-RECREATIONAL ACTIVITIES IN THE EU.....	96
---	-----------

**CRIMINAL PROCESS AND CRIMINALISTICS;
FORENSIC EXAMINATION; OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY**

<i>Dzhuzha O., Tychyna D.</i> INTERNATIONAL PRACTICE AND FOREIGN EXPERIENCE OF THE ORGANIZATION OF PREVENTION OF CRIMINAL OFFENSES.....	103
---	------------

**CRIMINAL PROCESS AND CRIMINALISTICS;
FORENSIC EXAMINATION; OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY**

<i>Derhachov A.</i> TEMPORAL EFFECT OF CRIMINAL PROCEDURAL NORMS.....	112
--	------------

<i>Kukos M., Tymchyshyn D.</i> ORGANIZATION AND TACTICS OF CONDUCTING SEPARATE INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTIONS DURING THE INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES RELATED TO THE INVOLVEMENT OF MINORS IN THE ILLEGAL CIRCULATION OF NARCOTIC DRUGS, PSYCHOTROPIC SUBSTANCES OR THEIR ANALOGUES.....	119
--	------------

<i>Panasiuk T.</i> PARTICIPANTS IN THE CRIMINAL PROCEEDINGS AS SUBJECTS ENSURING INFORMATION SECURITY.....	126
--	------------

<i>Syvodied I.</i> PROCEDURAL ASPECTS OF THE INTERACTION OF THE PROSECUTOR, INVESTIGATOR AND OPERATION OFFICER WITH STATE AND NON-STATE ENTITIES, INTERNATIONAL ORGANIZATIONS DURING THE INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES COMMITTED IN THE OCCUPIED TERRITORY OF UKRAINE.....	134
--	------------

<i>Chornous K.</i> THE METHOD OF COMMITTING CRIMINAL OFFENSES AT RAILWAY TRANSPORT INFRASTRUCTURE FACILITIES OR IN RAILWAY ROLLING STOCK.....	145
---	------------

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Akimov A.</i> MARKERS OF SEPARATISM IN GOVERNMENT BODIES: CAUSES, PRECONDITIONS, DISCUSSION AND PREVENTION (PREVENTION AND PREVENTIVE ACTIVITIES).....	152
--	------------

<i>Vivsiannyk O.</i> COOPERATION OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS WITH THE GOVERNMENT OF UKRAINE IN ISSUES OF IMPROVING THE HEALTH CARE SYSTEM.....	159
---	------------

<i>Vovk V.</i> SMALL BUSINESS SUPPORT IN MODERN CONDITIONS: STATE AND REGIONAL ASPECTS.....	164
---	------------

<i>Ivanii O., Hanzha V.</i> DIGITAL TRANSFORMATION OF EDUCATION AS AN OBJECT OF STATE MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION.....	170
<i>Kavylin O.</i> REGIONAL LAND POLICY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE CONTEXT OF FUNCTIONING OF THE LAND MARKET.....	177
<i>Kliuchnyk A., Husenko A.</i> LEGAL REGULATION OF CORRUPTION PREVENTION IN PUBLIC AUTHORITIES.....	182
<i>Lomakin A.</i> CONVERGENCE STRATEGY OF EU ACTIVITIES IN THE FIELD OF HEALTH AND MEDICAL LAW POLICY.....	190
<i>Polovynkina R.</i> STATE REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT DURING THE PERIOD OF MARITAL STATE IN UKRAINE: THEORETICAL ASPECT.....	197
<i>Khanina O.</i> GOVERNMENT PROVISION OF CONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT OF MEDICAL START-UPS.....	203
<i>Yanevska T.</i> SPECIAL EVALUATION MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE EFFICIENCY IN HEALTH CARE SPHERE: INTERNATIONAL EXPERIENCE FOR UKRAINE.....	210

CURRENT ISSUES OF LEGAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Sytnykov O.</i> TO THE CHARACTERISTICS OF THE SUBJECTS OF APPEALS TO THE ADMINISTRATIVE COURT.....	220
<i>Ahapova O.</i> AGAPOVA O.V. FUNCTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECTS WITH SPECIAL COMPETENCE IN THE FIELD OF EXTRAJUDICIAL JUSTICE.....	227
<i>Shkarupa K.</i> PRINCIPLES OF LEGAL REGULATION OF TAX DISPUTES.....	233
<i>Tylchyk V., Shyshka R., Melnyk O.</i> NEGATIVE INTEREST RATES ON BANK DEPOSITS: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES.....	238
<i>Koval N., Sergeev Yu.</i> TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PORT INDUSTRY OF UKRAINE: LEGAL BASIS AND THE PRINCIPLES OF "GOOD GOVERNANCE".....	244
<i>Nikolaev K.</i> INTEGRATION OF ENVIRONMENTAL EDUCATION INTO NATIONAL SECURITY STRATEGY: CHALLENGES AND PROSPECTS FOR UKRAINE.....	254

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 344.951

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.1>

К. В. Громовенко

доктор юридичних наук,
професор кафедри морського та міжнародного права
Міжнародного гуманітарного університету

Г. В. Ільїна

аспірантка спеціальності 293 «Міжнародне право»
Міжнародного гуманітарного університету

ІДЕЇ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ В СФЕРІ ОСВІТИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових аспектів впровадження ідеї гендерної рівності в системі освіти. Аналізуються історичні аспекти формування концепції гендерної рівності в освіті. Відмічається, що ідея гендерної рівності зародилась в західній правовій культурі та представлена двома підходами: консервативним та прогресивним.

В статті акцентується увага на тому, що трансформація поглядів відносно ідеї зародження гендерної рівності в сфері освіти пройшла тривалий шлях від сприйняття освіти як інструменту соціалізації та передачі знань хлопчикам та дівчаткам, що дозволяє їм увійти в свої «природні» ролі чоловіків та жінок до розуміння гендерних чи статевих відмінностей як культурного феномену, що походить від домінуючих ідей певної культури чи епохи.

В дослідженні розглядається епістемологія поняття «гендер» та встановлено, що гендер – це такі особливості людини (насамперед – психологічні), які визначають відповідність власній психологічній статі, гендерно-рольовим нормам і стереотипам, типовим для чоловіків і жінок формам поведінки, стилям життя, способам самореалізації, вибору відповідних цінностей, установок тощо.

Вказується на те, що Україна неодноразово підтверджувала свою прихильність принципам гендерної рівності жінок і чоловіків шляхом приєднання до ключових міжнародних стандартів та прийняття низки нормативно-правових актів, що закріплюють принцип гендерної рівності жінок та чоловіків. Автором зазначено, що спеціалізованим законодавчим актом, що спрямований на забезпечення гендерної рівності жінок та чоловіків є Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків», яким регламентовано основні напрями державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

За підсумками дослідження зроблені висновки, що незважаючи на закріплення на законодавчому рівні принципу гендерної рівності, не можливо не відзначити існування факту так званої прихованої дискримінації, котра закарбована у свідомості суспільства та консервативних стереотипів.

Ключові слова: гендерна рівність, гендерна політика, гендер, освіта, рівність, нормативно-правове забезпечення, гендерна рівність в сфері освіти.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна стоїть на шляху розбудови демократичної держави. Один із базових принципів демократичного суспільства – визнання рівності прав жінок та чоловіків у всіх сферах життєдіяльності та створення умов для їх реалізації. Сучасна концепція демократичного суспільства виходить із того, що без досягнення гендерної рівності неможливо побудувати повністю демократичне суспільство. Лише виховання, яке базується на рівноправі людей незалежно від їх статі, здатне сформувати егалітарну свідомість у майбутніх поколінь. Розвинутому демократичному суспільству притаманні такі якості, як толерантність, повага, незалежність, критичне мислення. Ідеї гендерної рівності починають закладатися в стінах навчального закладу і створюють інший погляд на світ, на свою власну роль в суспільстві, на відносини з представниками протилежної статі та людьми в цілому, що призводить до серйозних змін в світосприйнятті, до формування більш активної громадянської позиції, в підсумку – до зміни суспільної свідомості.

Ідеї гендерної рівності набувають особливого значення для України, котра прагне якомога скоріше стати частиною західної правової традиції. Ця проблема набуває особливого звучання в умовах модернізації системи освіти, в концепції якої підкреслюється, що важливою задачею виховання є формування у здобувачів освіти правової свідомості, духовності та культури, ініціативності, толерантності, здатності до успішної соціалізації, формування загальних та спеціальних компетенцій. Оскільки, гендерна освіта вирішує багато із заявлених завдань, то необхідність розвитку ідей гендерної рівності в системі освіти є вкрай актуальною в сучасних умовах.

Аналіз досліджень і публікацій. Не зважаючи на популяризацію ідей гендерної рівності, питання її впровадження в сфері освіти не стали предметом широкого наукового дискурсу, попри те, що значний внесок до розв'язання певного кола питань було зроблено науковцями в різних галузях науки, як-то педагогіка, соціологія, філософія, психологія. З пра-

вової точки зору питанням гендерної рівності присвячені поодинокі наукові розвідки таких науковців як: І. Буковинська, Г. Герасименко, І. Грабовська, О. Кравченко, М. Крочук, Т. Маньгора, Т. Псковська, І. Рощина та деякі інші.

Мета статті полягає у з'ясуванні тенденцій впровадження ідей гендерної рівності в системі освіти, а також проаналізувати нормативно-правові засади забезпечення принципу гендерної рівності у законодавстві України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історично ідеї гендерної рівності в сфері освіти зародились в західній правовій культурі. Західна правова традиція сформувала два підходи до гендерних відмінностей в сфері освіти. Перший, консервативний, підхід полягав в тому, що соціальні та культурні відмінності між чоловіками та жінками трактуються як біологічні, природні, а, відповідно, і незмінні. Протягом тривалого часу дана точка зору була панівною та не піддавалась сумніву. Основна ідея консервативного підходу полягала в тому, що різниця в поведінці між статтями запрограмована вродженими біологічними відмінностями між хлопчиками та дівчатками. Відповідно, чоловіки фізично сильніші, менш гнучкі, наділені великими просторовими, математичними та технічними здібностями та схильні бачити світ через призму предметів, ідей та теорій. Жінки, натомість, фізично та психологічно дорослішають раніше, більш схильні до афліативної поведінки та вихованню, наділені більш високим рівнем вербальних здібностей і бачать світ через призму особистісних, естетичних та моральних оцінок. З консервативної точки зору, освіта розглядається як інструмент соціалізації та передачі знань хлопчикам та дівчаткам, що дозволяє їм увійти в свої «природні» ролі чоловіків (заробітчанин, орієнтований на роботу, голова родини) та жінок (що виховують, турбуються, орієнтовані на родину).

Другий, прогресивний, підхід розглядає соціальні ролі чоловіків та жінок як дещо, в значній мірі сформоване під впливом історії, культури та суспільства і тим самим знаходиться в процесі постійної зміни у відповідності із змінами самого

суспільства. Як стверджує Р. Вуд: «жінки історично займали різні, зазвичай підлеглі позиції, тому що західні та інші суспільства є патріархальними, тобто чоловіки мають владу над жінками і тому опиняються в положенні, що дозволяє їм інтерпретувати так звані біологічні відмінності з позиції стереотипів. Особливий акцент в рамках цього підходу робиться на розуміння гендерних чи статевих відмінностей як культурного феномену, що походить від домінуючих ідей певної культури чи епохи. Освіта тут розглядається в якості інструменту створення уявлень про те, чому певні відмінності між статтями на певних історичних проміжках часу трактуються як важливі, і заохочення більшої рівності між статтями, а також протидія дуалістичним та стереотипним уявленням [11].

Слід зауважити, що основні підходи гендерної рівності в освіті та їх інтерпретація зазнали суттєвих змін. І головним феноменом другої половини ХХ – початку ХХІ ст. є рівність як мета освіти.

Термін «гендер» (англ. gender – «стать», від латин. genus – «рід») – у феміністичних та гендерних дослідженнях є соціально-біологічною характеристикою, через яку визначається поняття «чоловік» і «жінка», психосоціальні, соціокультурні ролі чоловіка і жінки як особистостей, а також психобіологічні особливості, на які впливає біологічна стать, цілісна психічна репрезентація статі, сповнена неповторним динамічним глибинним, когнітивним та поведінковим поняттям жіночого та чоловічого, здобута індивідом у результаті набуття гендерного досвіду [8, с. 109].

Поняття «гендер» зародилося в Великій Британії. У вітчизняній літературі переклад даного поняття з англійської мови буквально означає граматичний рід, тобто, мова йде, про чоловічий, жіночий та середній. В подальшому даний термін почали застосовувати для соціостатетичних характеристик статі, де особливу увагу приділяли не біологічним складовим, а характеристикам способу життя, манері поведінки, прагнень тощо.

У дещо іншому сенсі поняття «гендер» використовував американський професор психіатрії Роберт Столер. У 1968 році у монографії «Стать і гендер» науковець

запропонував розрізняти поняття «маскулінність» (мужність) та «фемінність» (жіночність) як ключові соціокультурні характеристики жіночого та чоловічого начал. Вчений виходив з того, що так зване «чоловіче» і «жіноче» – це біологічна база, що дозволяє розрізняти жінок та чоловіків. Що ж стосується понять «маскулінність» та «фемінність» – система певних властивостей, котрі узвичаєно рахуються жіночими і чоловічими. На думку науковця, це певні, в першу чергу, психологічні особливості людини, за допомогою яких визначається відповідність гендерно-рольовим нормам та шаблонам, котрі є типовими формами поведінки для жінок та чоловіків, вибору певної системи цінностей, стиля життя, способам самореалізації тощо.

Теорія гендеру стала загальноновизнаним надбанням неофеміністської думки, що в 60–70 роках ХХ ст. розгорнувся з новою силою на Заході. Даний рух кардинально змінив розуміння змісту демократії, продемонстрував багатоваріантність соціального простору, заклав основи гендерної рівності жінок та чоловіків та підняв питання щодо протидії домашньому насиллю. Неофімінізм став оперувати новими категоріями – вільної людини, котра прагне довести розширення своїх прав та можливостей через визнання атрибутів, що традиційно вважаються жіночими.

Українська держава підтвердила свою прихильність принципу гендерної рівності жінок та чоловіків є прагнення, доєднавшись до базових міжнародних стандартів в даній сфері. Зокрема, Україною були ратифіковані наступні документи: Загальна декларація прав людини (1948 р.), Європейській Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.), Декларація про рівність жінок та чоловіків (1988 р.), Віденська декларація та Програма дій Всесвітньої конференції з прав людини (1993 р.), документах спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН з питань гендерної рівності (2000 р.), Декларація тисячоліття (2000 р.) тощо.

Ключове місце в системі нормативно-правових актів, в яких закріплено принцип гендерної рівності, безумовно, займає Конституція України. Згідно з положеннями ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Гендерний аспект даного конституційного положення знаходить своє відображення в наданні жінкам на рівні з чоловіками рівних можливостей у здобутті освіти та професійній підготовці, можливості реалізувати себе в громадсько-політичному житті держави, створенні умов, що надають жінкам можливість поєднати працю з материнством тощо.

Закріплення принципу гендерної рівності в сфері освіти передбачено спеціальними законами, зокрема Законом України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про професійну (професійно-технічну) освіту», «Про повну загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про дошкільну освіту». Дані нормативно-правові акти закріплюють положення, що доступ до освіти є рівним, незалежно від національності, віку, соціальної приналежності, статі.

Спеціалізованим законодавчим актом, що спрямований на забезпечення гендерної рівності жінок та чоловіків є Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків» від 8 вересня 2005 року. Вказаний законодавчий акт доволі детально регламентує ключові напрями державної політики в сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, а саме: проголошення гендерної рівності; неприпустимість дискримінації за ознакою статі; попередження та протидія домашнього насильства; гарантування рівних можливостей жінок та чоловіків у процесі прийняття суспільно важливих рішень; забезпечення можливості жінкам і чоловікам поєднати виконання професійних та сімейних обов'язків; всебічна підтримка сім'ї з боку держави, соціальна політика захисту материнства і батьківства; популяризація серед населення політики гендерної рівності, поширення інформаційної діяльності в даній сфері; протидія інформації, що пропагує дискримінацію за ознакою статі [1].

Аналізуючи Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» в аспекті забезпечення гендерної рівності в системі освіти, варто відзначити розділ V Закону «Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у здобутті освіти та в засобах масової інформації». Ст. 21 гарантує забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків у здобутті освіти та професійній підготовці. Як зауважує Л. Міщик: навчальні заклади забезпечують:

- рівні умови для жінок і чоловіків під час вступу до навчальних закладів, оцінки знань, надання грантів, позик студентам;
- підготовку та видання підручників, навчальних посібників, вільних від стереотипів уявлень про роль жінки і чоловіка та спрямованих на формування ненасильницьких моделей поведінки, небайдужого ставлення до постраждалих осіб, поваги до людської гідності та статевої недоторканності;
- виховання культури гендерної рівності, ненасильницької поведінки, взаємоповаги та рівного розподілу професійних і сімейних обов'язків між жінками і чоловіками [9, с. 121].

Ще одним підтвердженням прихильності Української держави принципу гендерної рівності є схвалення Кабінетом міністрів України в 2022 році Стратегії впровадження гендерної рівності у сфері освіти до 2030 р. В даній Стратегії відображено нове розуміння гендеру; передбачається необхідність проведення гендерної експертизи всієї навчально-методичної літератури; передбачається введення до документообігу принципів гендерно-чутливого мовлення через запровадження стратегії фемінізації, уникнення проявів сексизму та андроцентризму в закладах освіти; передбачається обов'язкове проходження науково-педагогічними працівниками курсів підвищення кваліфікацій з гендерної тематики та ін. заходи.

Незважаючи на потужну законодавчу базу, що присвячена регламентації гендерної рівності жінок і чоловіків, як слушно зазначає П. Ренін: «вітчизняна нормативно-правова база з проблем гендерної рівності носить виключно описовий характер та не забезпечена реальними кроками

впровадження, тобто фінансовими та організаційними ресурсами» [6, с. 27]. Схожої позиції притримується і А. Войтовська, котра зауважує, що «незважаючи на нормативно-правове забезпечення, жінки досі стикаються з перешкодами у здійсненні своїх політичних, економічних та соціальних прав. ... Рівень залучення жінок до процесу прийняття рішень залишається дуже низьким і зосереджений переважно у низькооплачувальних галузях економіки з обмеженим доступом до високих управлінських позицій в усіх секторах економіки» [5, с. 158].

Запровадження принципу гендерної рівності чоловіків і жінок в сфері освіти та науки в Україні покликане здолати установлені шаблони за ознакою статі під час формування державної політики в цій сфері. Ігнорування гендерних відмінностей в умовах структурованої нерівності має наслідком приховану дискримінацію. В свою чергу, забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків покликане сприяти «забезпеченню рівних можливостей доступу до освіти і науки незалежно від статі та інших ознак» [10].

Виходячи із заяв українського уряду, в країні впроваджується активна гендерна політика: затверджені міжнародні стандарти в області гендерної рівності, прийняті різноманітні національні плани з досягнення гендерної рівності, внесені корективи та зміни до чинного законодавства, до навчальних планів закладів вищої освіти внесені спецкурси з гендерної рівності, видається навчальна та навчально-методична література з даної проблематики.

Висновки. Гендерна рівність представляє собою шлях до досягнення рівності в правах між жінками та чоловіками у всіх сферах суспільних відносин. Досягнення такої рівності полягає в вивченні та усуненні всіх соціальних бар'єрів, а також в створенні соціальних можливостей для реалізації особистості жінок та чоловіків у всіх сферах життя суспільства із врахуванням вподобань окремої особистості.

Впровадження концепції гендерної рівності в національну правову площину – це гарантування гендерної справедливості,

в основу якої покладені принципи рівності та справедливості у розподілу благ та відповідальності між чоловіками та жінками, уникнення буквальної зрівнялівки, оскільки для жінок і чоловіків характерні різні потреби, система цінностей, а тому дані відмінності мають бути виявлені і враховані для виключення гендерного дисбалансу. Як слушно зауважує С. Вихор: «за умови дієвості принципу тендерної справедливості існуватиме тендерна рівність» [4, с. 12].

В Україні, як і в багатьох інших державах, жінки на рівні з чоловіками мають вільний доступ до вищої освіти та можливість займатися наукою. Однак високі посади, такі як-то ректор, проректор чи декан факультету обіймають чоловіки. В той час як більшість професорсько-викладацького складу складають жінки.

Незважаючи на закріплення на законодавчому рівні принципу гендерної рівності, не можливо не відзначити існування факту так званої прихованої дискримінації, котра закарбована у свідомості суспільства та консервативних стереотипів. Досить поширеним є стереотип: роль жінки пов'язана із сім'єю, а чоловіка – з робочою діяльністю.

Список використаної літератури:

1. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 561.
2. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. Офіційний портал Верховної Ради України : веб-сайт. URL: <https://cutt.ly/dfmlEnP>
3. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. Офіційний портал Верховної Ради України : веб-сайт. URL: <https://cutt.ly/KfoyAz6>
4. Вихор С. Законодавче забезпечення тендерної рівності в освітньому просторі України. *Сучасні стратегії тендерної освіти в умовах євроінтеграції*: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 10–11 вересня 2020 р.). Тернопіль: ТНПУ, 2020. С. 10–13.
5. Войтовська А.І. Гендерна соціалізація студентської молоді в умовах закладу вищої освіти: інклюзивний підхід: монографія. Умань: ЦП Компрінт, 2022. 214 с.

6. Гендер і державна політика: навчальний посібник. Упоряд. П. Ренін; пер. з англ. Київ: Основи, 2004. 394 с.
7. Зибіна А.С. Правова основа для досягнення гендерної рівності в Україні. *Розуміння маскулінності та тендерної рівності в секторі безпеки України та представлення результатів дослідження: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 25 березня 2021 р.). Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2021. С. 206–208.
8. Клочко А.М., Борисова Л.В., Помаза-Помаренко А.Л., Удянський М.М., Кравченко Є.О. Щодо питання гендерної рівності сектору безпеки та оборони. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2021. Вип.. 2 (15). С. 106–116.
9. Мішик Л.І., Гладис М.О. Соціально-педагогічна діяльність ЗВО як умова адаптації студентів з особливими потребами у соціалізації. *Вісник Черкаського університету*. 2008. Вип. 122. С. 125–131.
10. Принцип гендерної рівності та недискримінації як євроінтеграційні орієнтири у сфері вищої освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-strategiyu-vprovadzhennya-gendernoyi-rivnosti-usferi-osviti-do-2030-roku>
11. Wood R. Assessment and equal opportunities. London: Univ. of London, Inst. of Education, 1987.

Hromovenko K., Iliina H. Ideas of gender equality in the field of education: theoretical and legal aspect

The article is devoted to the study of theoretical and legal aspects of the implementation of the idea of gender equality in the education system. Historical aspects of the formation of the concept of gender equality in education are analyzed. It is noted that the idea of gender equality originated in the Western legal culture and is represented by two approaches: conservative and progressive.

The article focuses on the fact that the transformation of views regarding the idea of the birth of gender equality in the field of education has come a long way from the perception of education as a tool of socialization and transfer of knowledge to boys and girls, which allows them to enter their «natural» roles of men and women to the understanding of gender or gender differences as a cultural phenomenon originating from the dominant ideas of a certain culture or era.

The study examines the epistemology of the concept of «gender» and found that gender is such features of a person (primarily psychological) that determine compliance with one's own psychological gender, gender-role norms and stereotypes, typical forms of behavior for men and women, lifestyles, ways self-realization, choosing appropriate values, attitudes, etc.

It is pointed out that Ukraine has repeatedly confirmed its commitment to the principles of gender equality of women and men by joining key international standards and adopting a number of legal acts that establish the principle of tender equality between women and men. The author states that a specialized legislative act aimed at ensuring gender equality of women and men is the Law of Ukraine «On Ensuring Equal Rights and Opportunities of Women and Men», which regulates the main directions of state policy on ensuring equal rights and opportunities of women and men.

Based on the results of the study, the conclusions were drawn that despite the establishment of the principle of gender equality at the legislative level, it is impossible not to note the existence of the so-called hidden discrimination, which is imprinted in the consciousness of society and conservative stereotypes.

Key words: gender equality, gender policy, gender, education, equality, regulatory and legal support, gender equality in the field of education.

УДК 341.942.3

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.2>

В. А. Малига

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права
Львівського національного університету імені Івана Франка

О. Д. Лелюх

здобувач вищої освіти
Львівського національного університету імені Івана Франка

ОСОБИСТИЙ ЗАКОН ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ В МІЖНАРОДНОМУ ПРИВАТНОМУ ПРАВІ

У статті розглянуто проблемні питання визначення національної належності (особистого закону, національності) юридичних осіб як суб'єктів міжнародного приватного права, у тому числі транснаціональних корпорацій та офшорних компаній, з урахуванням законодавчої та судової практики держав, а також положень міжнародних договорів.

Систематизовано основні принципи (теорії, підходи) визначення особистого закону юридичної особи в науці (доктрині) міжнародного приватного права. Здійснено комплексний аналіз правового регулювання питання визначення особистого закону юридичних осіб у колізійному законодавстві таких іноземних держав як Польща, Австрія, Італія, Швейцарія та ін. Виконано порівняльно-правове дослідження правового регулювання питання визначення особистого закону юридичних осіб у багатосторонніх та двосторонніх міжнародних договорах.

Особливу увагу звернуто на питання визначення національності офшорних компаній та дочірніх компаній як структурних одиниць транснаціональних корпорацій, враховуючи недосконалість правового регулювання їх діяльності та економічні виклики, які з цим пов'язані. Здійснено комплексний аналіз судових прецедентів держав англо-американської правової сім'ї (Великобританії, США, Канади) у сфері правового регулювання діяльності транснаціональних корпорацій.

При цьому слід враховувати, що у законодавствах більшості держав світу на сьогодні застосовується не один, а декілька різних можливих критеріїв визначення особистого закону юридичної особи.

На основі аналізу законодавчої практики держав, положень міжнародних договорів, а також судових прецедентів держав англо-американської правової сім'ї визначено, що найбільш ефективним принципом встановлення особистого закону дочірніх та офшорних компаній повинен стати критерій контролю, який, у оновленому його розумінні, визначатиме особистий закон дочірньої (офшорної) компанії за особистим законом головної (материнської) компанії (що здійснює ефективний контроль). За допомогою даної колізійної прив'язки, на думку авторів, вдасться вдосконалити національно-правове та міжнародно-правове регулювання діяльності транснаціональних корпорацій.

Ключові слова: *lex societatis, національність юридичної особи, правоздатність та дієздатність юридичної особи, транснаціональна корпорація, офшорна компанія, критерій контролю.*

Постановка проблеми. Національність юридичної особи – одне з ключових понять в міжнародному приватному праві, що виникло у зв'язку з проблемою визначення особистого закону юри-

дичної особи, який має диференційоване закріплення у внутрішньому законодавстві різних держав, а отже, належить до актуальних колізійних проблем. Особливо заслуговує на увагу вирішення питання

щодо визначення «національності» транснаціональних корпорацій та офшорних компаній, що є важливим за сучасних економічних умов.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В юридичній літературі окремі питання визначення особистого закону юридичної особи досліджувалися у наукових роботах Погорецької Н. В., Павловської Н. В., Чубарева В. Л. та ін. Проте, на сьогодні наука міжнародного приватного права не сформувала єдиного (уніфікованого) підходу щодо його вирішення.

Мета статті – конкретизувати основні принципи (теорії, підходи, колізійні прив'язки) визначення особистого закону юридичної особи в міжнародному приватному праві. Для цього необхідно вирішити наступні завдання:

- проаналізувати законодавство різних держав (в тому числі України) з точки зору критеріїв та колізійних прив'язок щодо визначення «національності» юридичної особи;

- виявити в міжнародних двосторонніх договорах, що регулюють приватно-правові відносини з іноземним елементом, укладених Україною з іншими державами, критерії встановлення особистого закону юридичної особи;

- дослідити Угоду про Асоціацію між Україною та ЄС на предмет поняття та національності юридичних осіб;

- визначити особливості правосуб'єктності ТНК, дочірніх підприємств, офшорних компаній;

- проаналізувати судову практику з цих питань, яка склалася у державах англо-американської правової сім'ї.

Виклад основного матеріалу. Приналежність юридичної особи до правопорядку певної держави іменується у міжнародному приватному праві умовним поняттям «національність» (особистий закон, особистий статут) юридичної особи (*lex societatis*) [1]. З точки зору доктрини, особистий закон юридичної особи визначає:

- статус певного утворення як юридичної особи;

- організаційно-правову форму юридичної особи;

- порядок створення, реорганізації та ліквідації юридичної особи;

- питання правонаступництва щодо прав і обов'язків юридичної особи, що припиняється;

- вимоги до назви юридичної особи;

- зміст та обсяг правоздатності юридичної особи, момент її виникнення та припинення;

- вимоги до структури органів управління юридичної особи, їх компетенції та порядку здійснення своїх повноважень;

- відносини юридичної особи з її засновниками та учасниками, порядок набуття та реалізації учасниками юридичної особи своїх прав та обов'язків;

- здатність юридичної особи відповідати за своїми зобов'язаннями [2, с. 314].

За загальним правилом, правовий статус юридичної особи визначає загальна колізійна прив'язка, що підпорядковує їх вирішення єдиному національному правопорядку [2, с. 315].

Доктрина міжнародного приватного права визначає наступні критерії національності юридичної особи:

- місце створення юридичної особи (теорія інкорпорації) – держави англо-американського права (США, Велика Британія, Індія) а також Китай;

- місце знаходження адміністративного центру (органу управління) юридичної особи, тобто особистий статут юридичної особи визначається законом держави, де вона перебуває згідно з своїми установчими документами (теорія осілості) – держави континентальної Європи (Австрія, Андорра, Бельгія, Болгарія, Монако, Німеччина, Польща, Франція, Швейцарія);

- місце основної діяльності юридичної особи (теорія центру експлуатації), яке визначає основну господарську діяльність; така позиція відома законодавствам держав, що розвиваються, і є ефективним критерієм визначення національних офшорних компаній [2, с. 315].

Законодавчій практиці відомий ще один критерій – критерій контролю, який досить часто використовується як допоміжний (субсидіарна колізійна прив'язка) у тих випадках, коли юридична особа, яка створена та діє за вітчизняними правом, контролюється іноземним капіталом. Використання даного критерію дає змогу прив'язати юридичну особу до певної

держави. Сьогодні критерій контролю як субсидіарна прив'язка використовується у праві Великобританії, США, Швеції, Франції. Він закріплений і у п. «б» ч. 2 ст. 25 Вашингтонської конвенції 1965 р. про розв'язання інвестиційних спорів між державами та іноземними особами [3].

Саме тому одна й та ж юридична особа, що має статут, зареєстрований в Італії, а місце знаходження правління – в Німеччині, буде визнана у Франції німецькою, а у Англії – італійською юридичною особою.

На сьогодні у законодавствах більшості держав світу застосовується не один, а декілька з вказаних критеріїв визначення особистого закону юридичної особи.

Основним актом українського колізійного законодавства є Закон України «Про міжнародне приватне право» (далі – Закон про МПрПр) 2005 р. [4], тому перш за все, слід звернутися до нього. Згідно ст. 25 Закону про МПрПр, особистим законом юридичної особи вважається право держави місцезнаходження юридичної особи [4]. При цьому місцезнаходження юридичної особи визначається як держава, у якій юридична особа зареєстрована або іншим чином створена згідно з правом цієї держави. Тобто застосовується критерій інкорпорації. Проте у ч. 3 даної статті вказується, що за відсутності таких умов або якщо їх неможливо встановити, застосовується право держави, у якій знаходиться виконавчий орган управління юридичної особи. Тобто тут вже використано критерій осілості. Відповідно до ст. 26, цивільна правоздатність та дієздатність юридичної особи визначається особистим законом юридичної особи.

Водночас, ст. 93 Цивільного кодексу України визначає, що місцезнаходженням юридичної особи є фактичне місце ведення діяльності чи розташування офісу, з якого проводиться щоденне керування діяльністю юридичної особи (переважно знаходиться керівництво) та здійснення управління і обліку [5].

Цікавою в контексті дослідження є ст. 27 Закону про МПрПр, яка має назву «Особистий закон іноземної організації, яка не є юридичною особою відповідно до права іноземної держави». У ній чітко зазначено, що особистим законом інозем-

ної організації, яка не є юридичною особою відповідно до права держави, у якій така організація створена, вважається право цієї держави.

При цьому ст. 29 Закону про МПрПр встановлює національний режим діяльності іноземних юридичних осіб в Україні, визначаючи, що підприємницька та інша діяльність іноземних юридичних осіб в Україні регулюється законодавством України щодо юридичних осіб України, якщо інше не встановлено законом.

Необхідно згадати і ст. 73 Закону про МПрПр – «Участь у процесі іноземних осіб». Згідно з нею іноземні юридичні особи мають право звертатися до судів України для захисту своїх прав, свобод чи інтересів. При цьому процесуальна правоздатність і дієздатність таких осіб в Україні визначаються відповідно до права України (тобто мова йде про *lex fori*). А на вимогу суду, який розглядає справу, іноземна юридична особа має надати оформлений з урахуванням вимог Закону про МПрПр документ, який виступає доказом правосуб'єктності юридичної особи (сертифікат реєстрації, витяг з торгового реєстру тощо).

Важливо відповідно до теми нашого дослідження проаналізувати двосторонні міжнародні договори, укладені Україною з іншими державами, що регулюють приватно-правові відносини з іноземним елементом, оскільки вони також є цінними джерелами міжнародного приватного права.

У ч. 2 ст. 22 Договору між Україною і Литовською Республікою про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах 1993 р. [6] вказано, що правоздатність юридичної особи визначається законодавством Договірної Сторони, на території якої вона заснована. Аналогічна прив'язка застосовується у ч. 2 ст. 21 Договору між Україною і Республікою Польща про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах 1993 р., у ч. 2 ст. 23 Договору між Україною та Республікою Узбекистан про правову допомогу та правові відносини у цивільних та сімейних справах 1998 р. та у ч. 2 ст. 22 Договору між Україною та Республікою Грузія про правову допомогу та пра-

вові відносини у цивільних та кримінальних справах 1995 р. Критерій інкорпорації застосовується і у договорах про правову допомогу з Естонією, Латвією та іншими державами.

У ч. 2 ст. 22 Договору між Україною та Чеською Республікою про правову допомогу в цивільних справах 2001 р. [7] вказано, що правоздатність і дієздатність (спроможність на основі власних юридичних дій набувати права та брати на себе обов'язки) юридичної особи визначається відповідно до законодавства Договірної Сторони, на території якої вона має місце перебування. Аналогічна прив'язка застосовується у ч. 2 ст. 22 Договору між Україною та Румунією про правову допомогу та правові відносини в цивільних справах 2002 р. та у ч. 2 ст. 20 Договору між Україною та Республікою Македонія про правову допомогу в цивільних справах 2000 р., тобто застосовується критерій центру експлуатації.

У ч. 2 ст. 18 Угоди між Україною та Турецькою Республікою про правову допомогу та співробітництво в цивільних справах 2000 р. [8] визначено, що правоздатність юридичної особи визначається законодавством Договірної Сторони, на території якої знаходиться центральне управління згідно з її статусом, тобто фактично використовується теорія осілості.

У двосторонніх міжнародних договорах України рідко зустрічаються випадки застосування критерію «контролю». Зокрема, в Угоді між Урядом України та Урядом Королівства Марокко про заохочення та взаємний захист інвестицій 2001 р. [9] у п. «с» ч. 2 ст. 1 передбачено, що термін «інвестор» означає «юридичну особу, створену згідно з законодавством будь-якої країни, яка прямо або опосередковано контролюється громадянами цієї Договірної Сторони, або юридичними особами, які мають місцезнаходження та в той же час здійснюють реальну економічну діяльність на території цієї Договірної Сторони; очевидно, що здійснення контролю вимагає значної частки у власності».

Окрім міжнародних договорів як важливих джерел міжнародного приватного права, необхідно також звернути увагу на національне законодавство деяких іно-

земних держав з точки зору встановлення «національності» юридичної особи.

Кодекс міжнародного приватного права (Бустаманте) – одна з найбільших у світі кодифікацій колізійних норм – містить низку колізійних правил, які застосовуються до різних видів юридичних осіб. За загальним правилом, національність юридичних осіб визначається за місцем їх заснування та реєстрації (ст. 17), однак для акціонерних товариств національність визначається статутами чи законом місця, де збираються загальні збори акціонерів або, за їх відсутності, законом місця перебування головної ради чи ради директорів, чи адміністративної ради (ст. 19), а національність інших цивільних, торгівельних або промислових товариств визначається установчими договорами чи за місцем звичайного перебування їх адміністрації або головного правління (ст. 18) [1, с. 166].

Закон Польщі про міжнародне приватне право 2011 р. [10] у ч. 1 ст. 17 визначає, що юридична особа підпорядкована законодавству держави, в якій вона знаходиться. Проте ч. 2 даної статті вказує, що якщо закон, зазначений у ч. 1, посилається на закон держави, відповідно до права якої засновано юридичну особу, застосовується право останньої держави. А ч. 3 даної статті визначає сферу дії права, зазначеного у частинах 1 і 2, зокрема воно регулює: 1) утворення, злиття, поділ, перетворення або ліквідація юридичної особи; 2) правовий характер юридичної особи; 3) ім'я та найменування юридичної особи; 4) дієздатність юридичної особи; 5) сферу компетенції та порядок діяльності, а також призначення та звільнення членів її органів; 6) правила представництва; 7) набуття та втрата статусу акціонера або членства в юридичній особі та пов'язаних з цим прав та обов'язків; 8) відповідальність акціонерів або учасників за боргами юридичної особи; 9) правові наслідки порушення особою, яка представляє юридичну особу, закону чи статуту.

Цивільний кодекс канадської провінції Квебек 1991 р. у ст. 3083 визначає, що статус і дієздатність юридичної особи регулюються правом держави, відповідно до якого ця юридична особа була

заснована, без шкоди для застосування до її діяльності права держави, де така діяльність здійснюється. Федеральний закон Австрії «Про міжнародне приватне право» від 1978 р. визначає, що «особистим законом юридичної особи або будь-якого іншого об'єднання осіб або майна, яке може бути носієм прав та обов'язків, є право тієї держави, в якій цей носій прав має своє фактичне місцезнаходження головного органу управління». Закон Італії «Про міжнародне приватне право» 1995 р. встановлює, що за загальним правилом особистий закон юридичної особи визначається правом держави, на території якої був завершений процес її заснування (ст. 25), однак у випадку, коли орган управління такого правового утворення знаходиться в Італії або коли його основна діяльність здійснюється на території Італії, застосуванню підлягає італійське право. Відповідно до ст. 154 Федерального закону Швейцарії 1987 р. «Про міжнародне приватне право», до юридичних осіб застосовується право держави, у якій вони засновані, за умови виконання встановлених правом цієї держави вимог чи їх заснування відповідно до права цієї держави; до юридичної особи, що не задовольняє таких умов, застосовується право держави, з якої фактично здійснюється управління. Цивільний кодекс Єгипту 1948 р. у ст. 11 визначає, що правовий статус іноземних юридичних осіб підпорядковується закону держави, на території якої знаходиться місцезнаходження основного та діючого органу управління юридичної особи; однак, якщо ця особа здійснює свою основну діяльність в Єгипті, застосовним є єгипетський закон [1, с. 166].

Більш ефективною вважається уніфікація критеріїв визначення «національності» юридичних осіб через укладення міжнародних договорів на універсальному та регіональному рівнях. Так, у Гаазькій конвенції про визнання прав юридичної особи за іноземними компаніями, асоціаціями, установами 1956 р. визначено, що національність юридичної особи визначається за місцем, де вона зареєстрована або де за статутом знаходиться її управління [1, с. 166].

Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони [11] (далі – Угода про Асоціацію) закріплює, що поняття «юридична особа» означає «будь-яку юридичну особу, яку належним чином засновано або створено згідно з відповідним законодавством з метою отримання прибутку або з іншою метою та яка перебуває у приватній чи державній власності, зокрема будь-яку корпорацію, траст, підприємство, спільне підприємство, індивідуальне приватне підприємство або асоціацію» (п. 4 ст. 86). В Угоді про Асоціацію поняття «юридична особа України» або «юридична особа Сторони ЄС» визначено як «юридичну особу, засновану відповідно до законодавства України або держави-члена Європейського Союзу та таку, що має юридичну адресу, центральну адміністрацію або основне місце господарської діяльності на території України або на території, до якої застосовується Договір про функціонування Європейського Союзу» (п. 5 ст. 86). При цьому, далі наголошується, що «якщо ця юридична особа має тільки свою юридичну адресу або центральну адміністрацію на території України або на території, до якої застосовується Договір про функціонування Європейського Союзу, вона не вважається юридичною особою України або юридичною особою Сторони ЄС, якщо тільки її операційна діяльність не має реального та постійного зв'язку з економікою України або Сторони ЄС» (п. 5 ст. 86).

Особливо складні питання викликає діяльність транснаціональних корпорацій (далі – ТНК), яка підпорядковується декільком правопорядкам, у зв'язку з чим виникає питання щодо їх особистого закону. Для визначення особистого закону юридичної особи, що входить до ТНК, кожна держава, в якій вона зареєстрована, використовує свої колізійні прив'язки, щоб визнати її відповідно до власного права національною або іноземною та поширити на неї дію відповідного правового режиму.

У міжнародному приватному праві поширені випадки, коли юридична особа утворює так звані дочірні підприємства,

що функціонують в межах різних правопорядків, отримуючи в них статус юридичних осіб (наприклад – ТНК). Проте володіючи самостійною правосуб'єктністю, такі юридичні особи фактично керуються материнською компанією. В таких випадках деякі вчені говорять про необхідність застосування критерію, що отримав назву «національна належність капіталу» юридичної особи. Однак, як зазначає Чубарев В.Л., даний критерій, з одного боку, повністю вписується в теорію контролю, а з іншого, у випадку акціонерних товариств, які вийшли на світовий ринок, встановлення національної належності їх капіталу стає самостійною і вкрай складною проблемою [12, с. 107].

Діяльність іноземних юридичних осіб на території будь-якої держави, у тому числі і на території України, вимагає екстериторіального визнання їх правосуб'єктності на основі норм внутрішнього законодавства та міжнародних договорів за участю цієї держави. Допуск іноземних юридичних осіб до здійснення господарської діяльності в межах цієї держави, умови такого допуску, обмеження щодо видів діяльності та порядку їх здійснення – всі ці питання належать до сфери національно-правового регулювання «держави перебування» іноземної юридичної особи, яка визначає правовий режим такої діяльності. Свою діяльність іноземні юридичні особи можуть здійснювати через філії, представництва або дочірні компанії. При цьому філії і представництва, на відміну від дочірніх компаній, не є юридичними особами, не мають самостійної цивільної правосуб'єктності та виступають як відокремлені підрозділи юридичної особи, що представляють і захищають її інтереси. Дочірні компанії, натомість, є юридичними особами, однак контролюються материнською компанією завдяки володінню нею істотним обсягом корпоративних прав (часток, паїв, акцій) у дочірніх компаніях [2, с. 309].

Якщо юридична особа утворює представництво, філію чи інший відокремлений підрозділ або дочірнє підприємство на території іноземної держави, такі дії юридичної особи підпорядковуються, у першу чергу, законодавству держави, де такий

підрозділ буде знаходитися. На юридичну особу може поширюватися і право держави місця її заснування, і право держави місця діяльності цієї особи. Тобто йдеться про застосування двох юрисдикцій одночасно. Такі ситуації можуть бути вирішені на підставі колізійних норм міжнародного приватного права, інших норм міжнародних договорів та на підставі правових звичаїв.

Використання теорії осілості (критерію місця знаходження адміністративного центру) неможливе для юридичних осіб із розгалуженою системою управління (зокрема – ТНК). Суттєвим недоліком застосування критерію інкорпорації є можливість вибору більш сприятливого режиму діяльності та обходу закону, внаслідок чого відсутній зв'язок між діяльністю юридичної особи та правом, яке обирають засновники. Використання теорій осілості та інкорпорації є неефективним, оскільки вони розраховані на просту корпоративну систему або один правопорядок.

В цьому контексті важливо проаналізувати вже наявні судові прецеденти держав англо-американської правової сім'ї. Зокрема рішення Верховного Суду Великобританії *Lungowe & Ors v. Vedanta Resources Plc & Konkola Copper Mines Plc* (2019) [13] та *Okrabi v. Royal Dutch Shell Plc* (2021) [14]; рішення Верховного Суду Канади *Nevsun v. Araya* (2020) [15] та рішення Верховного Суду США *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.* (2013) [16], *Jesner v. Arab Bank, PLC* (2018) [17] та *Nestlé USA, Inc. v. Doe* (2021) [18]. Вони вказують на те, що попри підпорядкованість юридичних осіб правопорядкам різних держав, юридичну відповідальність за дії дочірніх компаній несуть материнські компанії, що здійснюють ефективний контроль над ними. Із цього можемо зробити важливий висновок. Дані прецеденти дають змогу говорити про початок вирішення проблеми визначення особистого закону структурних одиниць ТНК. Застосуванню підлягатиме саме модернізована «теорія контролю», тобто особистий закон дочірньої компанії повинен визначатися особистим законом материнської компанії. Дану колізійну прив'язку, на нашу думку, слід застосовувати у національних зако-

нодавствах держав та міжнародних договорів, що будуть розроблятися у сфері правового регулювання діяльності ТНК. Вважаємо, що в сучасних реаліях застосування теорії контролю дозволить встановити той правопорядок, з яким відповідна юридична особа (дочірня компанія) реально пов'язана.

Особливо заслуговує на увагу вирішення питання щодо визначення національності офшорних компаній, що є надважливим в умовах глобалізації економічних відносин. Адже відомо, що юридичні особи нерідко використовують прогалини у міжнародно-правовому регулюванні їх діяльності, шукаючи різні способи мінімізації податків.

Більшість офшорних компаній займаються такими видами діяльності як судноплавство, надання професійних послуг, фінансові операції, торгівля, хоча можлива і будь-яка інша підприємницька діяльність (перелік її видів ніяк не обмежений). При цьому офшорні компанії виступають законним способом ухилення від високих податків та надмірного державного втручання у регулювання та здійснення підприємницької діяльності, що існують у деяких державах. Бажання уникнути неприйнятних політичних, економічних і правових умов ведення бізнесу призводить до рішення зареєструвати юридичну особу (суб'єкта підприємницької діяльності) не у своїй державі, а в офшорній зоні [19, с. 105].

Отже, з правової точки зору офшорна компанія – це звичайна юридична особа з місцем реєстрації в офшорній зоні та правовим статусом нерезидента, що забезпечує повне звільнення від сплати податків і обмежується лише щорічними зборами (або оподатковується за мінімальною ставкою).

Специфіка правового статусу офшорної компанії полягає саме в тому, що її засновники таким чином хочуть вивести цю компанію з-під юрисдикції своєї держави, в якій вони мають місцезнаходження і фактично здійснюють діяльність. Такі дії можуть розглядатися в міжнародному приватному праві як «обхід закону» (в Україні це наслідки таких дій законодавчо закріплені в ст. 10 Закону про МПрПр), тобто штучна

прив'язка до права іноземної, а не своєї власної держави. Наслідком цього є нікчемність таких правочинів або дій. Відповідно, може бути застосовано прив'язку *lex fori*.

Висновки. Аналіз законодавства різних держав, норм міжнародних договорів, а також судових прецедентів держав англо-американської правової сім'ї дав змогу зробити наступні висновки.

Особистий закон юридичної особи (*lex societatis*) – поняття колізійного права, яке звучить однаково в різних державах, але змістовне наповнення якого суттєво відрізняється. Це обумовлено, в першу чергу, наявністю кількох критеріїв встановлення національності юридичної особи (осілості, інкорпорації і т.д.). Крім того, великий вплив на особистий закон юридичної особи можуть мати і двосторонні міжнародні договори, які містять норми, що не обов'язково співпадають з нормами національного законодавства саме щодо цієї проблеми. Одним з варіантів вирішення вищезазначеного питання може стати процес уніфікації, тобто створення та прийняття багатостороннього міжнародного договору, де буде закріплено чітке і однозначне розуміння і змістовне наповнення поняття «особистий закон юридичної особи».

Найбільш ефективним принципом визначення особистого закону дочірніх та офшорних компаній повинен стати критерій контролю, який, у оновленому його розумінні, визначатиме особистий закон дочірньої (офшорної) компанії за особистим законом головної (материнської) компанії (що здійснює ефективний контроль). За допомогою вказаної колізійної прив'язки, на нашу думку, можливо в майбутньому уніфікувати національне та міжнародно-правове регулювання діяльності транснаціональних корпорацій.

Список використаної літератури:

1. Павловська Н. В. До питання регулювання інституту юридичних осіб у міжнародному приватному праві. *Європейські перспективи*. 2013. № 8. С. 165–169.
2. Міжнародне приватне право: підручник за ред. А.С. Довгєрта, В.С. Кисіля. К., 2012. С. 374.
3. Конвенція про розв'язання інвестиційних спорів між державами та іноземними

- особами від 18.05.1965, ратифікована Україною 16.03.2000. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 21. Ст. 161.
4. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23 червня 2005 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2709-15> (дата звернення: 26.04.2024).
 5. Цивільний Кодекс України від 16 січня 2003 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-1> (дата звернення: 26.04.2024).
 6. Договір між Україною і Литовською Республікою про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах 1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440_002#Text (дата звернення: 26.04.2024).
 7. Договір між Україною та Чеською Республікою про правову допомогу в цивільних справах 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203_018#Text (дата звернення: 26.04.2024).
 8. Угода між Україною та Турецькою Республікою про правову допомогу та співробітництво в цивільних справах 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792_600#Text (дата звернення: 26.04.2024).
 9. Угода між Урядом України та Урядом Королівства Марокко про заохочення та взаємний захист інвестицій від 24.12.2001 р., ратифікована Україною 11.07.2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 41. Ст. 296.
 10. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110800432> (дата звернення: 26.04.2024).
 11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 26.04.2024).
 12. Чубарев В. Л. Статус юридичної особи у міжнародному приватному праві. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. № 3. С. 104–110.
 13. Lungowe v. Vedanta Resources plc [2019] UKSC 20. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2017-0185-judgment.pdf> (Last accessed: 25.04.2024).
 14. Okpabi and others v Royal Dutch Shell and another [2021] UKSC 3. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2018-0068-judgment.pdf> (Last accessed: 25.04.2024).
 15. Nevsun Resources Ltd v Araya, 2020 SCC 5. URL: <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/18169/index.do> (Last accessed: 25.04.2024).
 16. Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co., 569 U.S. 108 (2013). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/569/108/> (Last accessed: 25.04.2024).
 17. Jesner v. Arab Bank, PLC, No. 16-499, 584 U.S. (2018). URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-499_1a7d.pdf (Last accessed: 25.04.2024).
 18. Nestlé USA, Inc. v. Doe, 593 U. S. (2021). URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/19-416_i4dj.pdf (Last accessed: 25.04.2024).
 19. Погорецька Н. В. Національність юридичної особи. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 100–107.

Malyga V., Lelyukh O. Nationality of the legal entity in private international law

The article deals with the problematic issues of determining the nationality of legal entities as subjects of private international law, including transnational corporations and offshore companies, taking into account the legislative and judicial practice of States, as well as the provisions of international treaties.

The authors systematize the basic principles (theories, approaches) of determining the nationality of a legal entity in the science (doctrine) of private international law. A comprehensive analysis of the legal regulation of the issue of determining the nationality of legal entities in the conflict of laws of such foreign countries as Poland, Austria, Italy, Switzerland, and others is made. A comparative legal study of the legal regulation of the issue of determining the nationality of legal entities in multilateral and bilateral international treaties is made.

Particular attention is paid to the issue of determining the nationality of offshore companies and subsidiaries as structural units of transnational corporations, given the imperfection of legal regulation of their activities and the economic challenges associated with this. A comprehensive analysis of court precedents of the states of the Anglo-American legal family (UK, USA, Canada) in the field of legal regulation of transnational corporations is made.

At the same time, it should be taken into account that several different possible criteria for determining the nationality of a legal entity are currently used in the legislation of most countries of the world.

Based on the analysis of the legislative practice of States, provisions of international treaties, and judicial precedents of the States of the Anglo-American legal family, the authors determine that the most effective principle for determining the nationality of subsidiaries and offshore companies should be the control criterion, which, in its updated understanding, will determine the nationality of a subsidiary (offshore) company by the nationality of the parent (parent company) (which exercises effective control). In the authors' opinion, this conflict-of-laws linkage will help to improve national and international legal regulation of transnational corporations.

Key words: *lex societatis, proper law, legal capacity of a legal entity, multinational corporation, offshore company, control criterion.*

УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.3>**А. Г. Нітченко**

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри правоохоронної діяльності та загальноправових дисциплін
Національного університету «Чернігівська політехніка»

В. В. Кот

здобувач вищої освіти I курсу магістратури, юридичного факультету
Національного університету «Чернігівська політехніка»

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Статтю присвячено аналізу проблемних питань можливості проведення виборів в Україні в умовах воєнного стану, який діє в нашій державі з 24 лютого 2022 р. В останні місяці 2023 р. питання виборів в Україні стало досить гострою темою, оскільки повноваження парламенту, органів місцевого самоврядування та Президента України завершуються, а введення воєнного стану не дозволяє провести виборчі процеси повноцінно, як за мирних часів.

Автори дослідили питання важливості виборів, як способу легітимації державно влади. Наголошено на тому, що в демократичному суспільстві необхідність проведення виборів зумовлюється двома основними аспектами: по-перше, це змінність влади, щоб унеможливити «зцементованість» при владі певних політичних партій, груп та осіб, по-друге, легітимізувати державну владу в очах суспільства, щоб забезпечити державу від зайвих потрясінь у вигляді виступів, демонстрацій, обурень тощо.

Автори проаналізували законодавчу основу виборів в Україні, а також законодавство у сфері воєнного стану, щоб зрозуміти перспективи та можливості проведення виборів у нашій державі. Вказано на те, що такі вибори на теоретичному рівні цілком можливі, оскільки законодавство нашої держави не регулює питання автоматичного продовження строків повноважень вищезазначених осіб та органів влади.

Автори звертають увагу на ключові проблеми, з якими стикається Україна у випадку прийняття рішення про проведення виборів в умовах воєнного стану. Також було проаналізовано останні ініціативи – 2023 року законотворців, що розповсюджуються в засобах масової інформації та вказано на проблемні аспекти таких пропозицій, що можуть ще більше посилити обмеження прав громадян на участь у виборах. Також звернуто увагу, що такі пропозиції навпаки роблять проведення виборів в Україні неможливими. Наголошено на тому, що проблема легітимності виборних органів влади в умовах воєнного стану вимагає подальшого дослідження

Ключові слова: виборча реформа, легітимність, правовий режим воєнного стану, законодавство, безпека, обмеження прав.

Постановка проблеми. Питання виборів в Україні завжди викликало жваві дискусії серед багатьох громадян нашої держави, оскільки від їх результатів зазвичай залежала доля людей та подальший шлях країни сталого розвитку. Особливої актуальності питання доцільності проведення виборів в нашій державі набуло в останні місяці 2023 року, що зумовлено

насамперед об'єктивними причинами, а саме військовими діями та введенням воєнним станом на всій території нашої держави.

Актуальність зумовлена також тим, що за умови не введення воєнного стану 24 лютого 2022 року, найближчі вибори мали б відбутися в жовтні 2023 року (вибори до Верховної Ради України (далі –

ВРУ), хоча щодо цього були певні дискусії зумовлені неточним формулюванням ст. 77 Конституції України [1], а також вибори Президента України 31 березня 2024 року. Однак, в умовах воєнного стану забороняється проведення будь яких виборів, що встановлено на законодавчому рівні, проте Конституція України таких обмежень практично не містить.

Зважаючи на той факт, що повноваження Президента України добігають свого кінця на початку 2024 року, а парламентські вибори не відбулись у передбачену дату чергових виборів (29 жовтня 2023 року), постає питання чи проводити вибори в умовах воєнного стану, а якщо ні, то скільки жити нашій країні взагалі без виборів, оскільки наразі ніхто не може сказати, коли закінчиться війна з державою-агресором, що й зумовлює актуальність даної тематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання виборів в Україні досліджувалися низкою вітчизняних науковців: Лялюк О. Ю., Малетич М. М., Павшук К. О., Роговенко О. В., Ставнійчук М. І. та ін.

Метою статті є визначення можливості та доцільності проведення виборів в Україні в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Виборчого кодексу України вибори в нашій державі є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом [1]. З теоретичної точки зору, вибори це форма народного волевиявлення, за якої політично активні громадяни (які мають право голосу) на основі своїх переконань та поглядів формують органи державної влади та місцевого самоврядування у своїй країні. Проведення виборів у державі, як правило слугує двом основним цілям: по-перше, це оновити склад представницьких органів, органів державної влади, місцевого самоврядування, а також голову держави (при республіканському устрої), по-друге, це легітимізувати державну владу в очах суспільства, особливо, коли одна політична сила перебуває при владі вже не один термін. У демократичних державах, де процес виборів є регулярним, та кон-

курентним, їх мета, це перш за все зміна влади, щоб не відбувалося так званого «застою», коли одна партія, політична сила або особа надто довго перебуває при владі, а питання легітимності влади в таких державах практично не виникає, оскільки існує суспільна довіра до виборчих процесів, які є цілком відкритими. В державах з авторитарним правлінням, де вибори звичайно дозволені, їх мета є спотвореною, оскільки замість зміни влади та її легітимації відбувається процес легалізації влади в очах суспільства. Звичайно в такому випадку суспільство визнає свою владу в певній мірі легітимною, оскільки довіряє результатам виборів, через свою необізнаність, небажання цікавитися політикою або іншими факторами, що роблять суспільство політично нейтральним. Саме таке суспільство найкраще піддається впливу авторитарного правління, та не може повноцінно перейти до демократії. Таку ситуацію ми можемо спостерігати в багатьох країнах центральної Азії, наприклад, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, Білорусь тощо. Однак, існують певні винятки з цього, так у 2020 році під час проведення президентських виборів у Білорусі, суспільство не повірило в правдивість їх результатів, що вилилося в масові антиурядові протести, які було приборкано виключно силовим апаратом. Такі події зумовлені тим, що Президент Білорусі своїми неадекватними діями, просто змусив суспільство більше недовіряти йому. Тим паче, що 20 років при владі також дають про себе знати, оскільки при республіканській формі правління необхідно постійно підтримувати свою легітимність або виборами або силовими методами (до 2020 року в Білорусі ці два компоненти поєднувалися, при чому перший мав більший вплив відносно іншого), на відміну від монархічної форми правління, де влада згідно з концептуальними підходами дарована Богом, а тому питань до легітимності такої особи не виникає. Щодо подій у Білорусі, то вибори 2020 року, через їх очевидну та максимально неправдиву фальсифікацію (чому очевидну, тому, що і у попередні роки вибори в цій країні відбувалися явно без демократичних засад та в умовах відсут-

ності конкуренції, однак народ залишався вірним своєму лідеру, отже вірив у його легітимність незалежно від виборів) Президент країни втратив політичну легітимність в очах суспільства, а тому єдиним можливим виходом стала підтримка легітимності методом репресій.

З приводу концепції легітимності, то німецький соціолог М. Вебер сформулював її так: *«Влада ефективна, тільки якщо вона легітимна. Безсумнівно, влада має право використовувати примус, але це не її головний елемент. Влада повинна ґрунтуватися на легітимності, інакше вона може виявитися неефективною»* [3]. Таким чином легітимність заснована на вірі народу в те, що влада є законною.

Говорячи про зміст поняття «легітимність» А. В. Багінський виділяє наступні її ознаки:

- визнання конкретної державної влади суб'єктами внутрішнього політичного процесу та міжнародною спільнотою;
- здатність політичної системи викликати й підтримувати переконання людей у тому, що існуючі політичні інституції є саме тими, що найбільше відповідають цій системі;
- формулювання й визнання сукупності норм та цінностей, які створюють право одних на панування, на визначальний вплив, насильство, примус;
- визнання законності влади, її правомірності;
- виявлення готовності людей підкорятися їй і бути відповідальним перед нею [4, с. 41].

Джерелами легітимності згідно з М. Вебером є традиції, виняткові особисті якості, законність [3]. Щодо першого джерела легітимності, то можна визначити, що традиції більш за все притаманні для країн з монархічною формою правління, оскільки довготривалий процес монархічного правління вже чітко викоринився в традиційне уявлення про владу того чи іншого народу. Так, наразі ми можемо спостерігати, що традиції підтримують інститут монархії в таких країнах, як Данія, Норвегія, Швеція, Велика Британія та інших. Однак, про традиційність можна говорити і у деяких країнах з республіканським устроєм, наприклад Сполучені

Штати Америки, які утворилися одразу як республіка, а тому сильні республіканські традиції є для цієї країни нормою. Щодо другого джерела легітимності, то вона скоріше притирання для країн з республіканською формою правління, ніж для монархій, оскільки харизма та зразковий характер окремої людини грає не аби яку важливу роль у процесі виборів в певній країні. Люди звикли довіряти скоріше окремо взятій особі, яка позиціонує себе з найкращої сторони, захоплює своїми розмовами, виглядом, тезами тощо. Так, на основі цього джерела легітимізували свою владу в певні часи Адольф Гітлер, Беніто Муссоліні, Кемаль Ататюрк, Франциско Франко тощо. Третім держалом легітимності є законність, суть якої полягає у тому, що народ сприймає та вірить у те, що влада здійснюється законними способами. Тобто, те що робиться на законних підставах, вважається легітимним.

Таким чином, можна сформулювати твердження про те, що легітимність державної влади є ключовою метою проведення виборів у тій чи іншій державі, тим самим забезпечити мир, стабільність та непорушність державної влади.

Зважаючи на той факт, що повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні добігають або вже добігли кінця, виникає питання про спосіб легітимації влади в умовах, коли законодавство забороняє проведення виборів.

Правове регулювання виборчих процесів в Україні є досить широким. Так, існує ціла низка законодавчих актів, які їх регулюють. Однак, в умовах воєнного стану ключовими актами з цих питань є перш за все Конституція України [1], а також Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон № 389-VIII) [5], та Виборчий кодекс України (хоча останній виконує, куди меншу роль у порівнянні з вищеописаними документами, що зумовлено тим, що даний кодекс регулює лише питання виборчого процесу, звичайно він містить застереження, що в умовах воєнного стану виборчі процеси зупиняються і вибори не проводяться, однак такі моменти легко виправляються законом про внесення змін до такого кодексу) [2].

Відповідно до ст. 19 Закону № 389-VIII в умовах воєнного стану забороняється здійснення наступних операцій: внесення змін до Основного Закону, Конституції Автономної Республіки Крим, проведення виборів, референдумів, масових зборів, акцій, страйків [2]. Тобто даним законом прямо заборонено проведення будь яких виборів в умовах воєнного стану, навіть якщо повноваження органів влади закінчуються. Однак, це лише закон, зміни до якого можна внести без будь яких обмежень. Цікавим, щодо цього питання є положення Конституції, яка має вищу юридичну силу, та її норми застосовуються як норми прямої дії.

Так, ч. 4 ст. 83 Конституції України встановлено обмеження щодо проведення виборів саме до ВРУ. У випадку, коли повноваження ВРУ, обраної до введення воєнного стану закінчують в момент, коли такий стан діє, то повноваження складу такої ВРУ продовжуються до дня першого засідання першої сесії ради, обраної після скасування воєнного стану [1]. Прямо дана норма не встановлює заборону на проведення виборів до ВРУ, однак з її контексту можна зрозуміти, що у випадку введення воєнного стану, повноваження ВРУ продовжуються до дня першого засідання новообраної ВРУ. Словосполучення «обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану» прямо вказує на те, що така ВРУ має обиратися лише після закінчення воєнного або надзвичайного стану, і ніяк не раніше. Те, що норма ч. 4 ст. 83 Конституції України виписана так невдало не відмінє той факт, що окремими фразами з її контексту встановлюється не пряма, а побічна заборона на проведення виборів в умовах воєнного стану. Однак точну позицію з цього питання може сформулювати лише Конституційний Суд України, який здійснює офіційне тлумачення Конституції. Однак, з приводу переобрання всього складу єдиного законодавчого органу нашої держави можна також вказати на той факт, що Конституція забороняє переобрання всього складу Ради, а не окремо взятого депутата. Так, на рівні Основного Закону не встановлюється форма виборчої системи, це вирішується виключно законами.

За 32 роки незалежності України, у нашій державі діяло кілька виборчих систем, і пропорційна, і мажоритарна, і змішана. Наразі Виборчим кодексом України встановлена пропорційна виборча система з відкритими списками (ч. 1 ст. 133 Виборчого кодексу України [2]). При такій системі неможливо переобрати окремо взятого депутата, оскільки право сформувати фракцію в парламенті отримує партія, а не окрема особа з такої партії. Крім цього, вибори до ВРУ можуть бути черговими або позачерговими (ч. 1 ст. 135 Виборчого кодексу України [2]), що вже виключає можливість обрання окремого депутата. Однак, нічого не заважає законодавцям змінити систему обрання депутатів на мажоритарну і тим самим оновлювати склад парламенту почергово, однак такий підхід є вкрай сумнівним з точки зору того, що мажоритарна система виборів в Україні себе дискредитувала в очах суспільства, а тому довіри до неї немає. Обраний таким способом парламент навряд чи буде вважатися легітимним в очах суспільства.

Таким чином, ми можемо констатувати, що вибори до ВРУ в умовах воєнного стану є неможливими (за умов застосування пропорційної виборчої системи), оскільки заборонені прямими нормами Конституції, а отже положення Закону № 389-VIII цілком відповідають її нормам.

Щодо виборів Президента України, то тут питання складніше, оскільки Конституція України взагалі не містить будь яких обмежень щодо цього питання. Так, у порівнянні з ВРУ, залишається неврегульованим питання як діяти, якщо повноваження Президента України закінчуються в умовах воєнного або надзвичайного стану (вони автоматично не продовжуються, тому, що Конституція таких норм не містить і прямої або хоча б побічної заборони щодо проведення президентських виборів теж не містить). Тобто в ситуації, коли Конституція не передбачає можливості продовжити повноваження Президента України і не забороняє проведення відповідних виборів, перебування на посаді Президента України після 20 травня 2024 року (рівно 5 років з моменту вступу на посаду) викличе дуже багато запитань у правомірності таких дій, оскільки жоден

законодавчий акт не дозволяє продовжити повноваження глави держави ще на певний термін. Після закінчення строку повноважень Президента, політична легітимність в очах громадськості зникне, а залишиться лише військова легітимність, що зумовлена військовими діями, однак покладатися на неї є недоречним з огляду на необхідність постійних перемог для її підтримання, а інакше така легітимність обернеться у великі проблеми для такої особи. Отже, лише на рівні закону заборонено проводити вибори Президента України, оскільки Конституція України ці питання не врегулює.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на те, які права громадян можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану. Основний Закон нашої держави містить лише перелік прав, які не можуть бути обмежені за будь яких обставин, він міститься в ст. 64 Конституції України. Основне виборче право, яке дозволяє громадянам України брати участь у голосуванні та бути обраними розміщено в ст. 38 Основного Закону, а питання виборчого процесу регулюється розділом 3 (ст. 69–74) цієї ж Конституції. Так, з аналізу ст. 64 Конституції можна зробити висновок, що виборчі права в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть бути обмежені, оскільки ст. 38 не входить до переліку статей, які наведено в ст. 64 та перелік яких, є вичерпним. Тобто, з одного боку Конституція дозволяє проведення певних виборів в умовах воєнного або надзвичайного стану (оскільки прямої заборони не містить), однак, з іншого, виборчі права можуть правомірно обмежуватися за окреслених вище умов, а щодо розділу 3 Конституції, то він взагалі дане питання не врегулює.

Відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року «Про введення воєнного стану» № 64/2022 (далі – Указ № 64/2022) у ст.3 передбачено, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження

прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [6]. Тобто, Указ № 64/2022 передбачив можливість обмежити виборчі права за ст. 38 Конституції України. Однак, звертаємо увагу на слово «можуть», яке вказано у вище окресленому Указі, а також у Конституції України, тобто такі права теоретично можуть або не можуть бути обмежені, при цьому, що жоден нормативний акт у нашій державі не зобов'язує обмежувати право передбачене в ст. 38 Основного Закону, надається лише можливість такого обмеження, а не обов'язок.

Отже, ст. 19 Закону № 389-VIII не порушує ст. 38 та ст. 64 Конституції України, однак відбувається порушення інших статей Конституції щодо строку повноважень Президента України та органів місцевого самоврядування, оскільки питання заборони проведення виборів щодо таких суб'єктів у Конституції відсутнє і як діяти в такій ситуації також не передбачено.

Схожа ситуація складається і щодо органів місцевого самоврядування, виборчі процеси, в яких заборонено проводити на рівні закону, але у той же час, Конституція України не забороняє цього робити. Хоча в тих районах, де безпекова ситуація дозволяє цілком можливо провести такі вибори без особливої загрози для життя наших громадян. Також ст. 19 Закону № 389-VIII є суперечливою в частині заборони внесення зміни до Конституції АРК, оскільки Основний Закон жодних заборон з цього приводу не містить.

Якщо з точки зору нормативних актів усе більш-менш зрозуміло, що основні види виборів проводити можна (однак на рівні закону така заборона може існувати, проте її співвідношення з нормами Конституції викликає багато сумнівів), крім виборів до ВРУ, то з точки зору моралі та безпеки проведення виборів в умовах воєнного стану викликає багато запитань.

Так, можна визначити наступні ключові проблеми, що виникають під час проведення таких виборів: по-перше, –

безпека. Це, мабуть, ключова проблема наразі. В умовах інтенсивних бойових дій неможливо забезпечити безпеку громадян, особливо біля лінії фронту, але й в середині країни, та на віддалених територіях, така безпека є примарною, оскільки наразі в будь яку виборчу дільницю може прилетіти ракета або дрон. Нажаль, наша держава наразі не може на всі 100% збивати такі цілі, однак в майбутньому, сподіваємося зможе; по-друге, легітимність та визнання. З точки зору нашого законодавства такі вибори можуть вважатися прийнятними, однак, чи оцінять це деякі міжнародні організації та партнери нашої держави невідомо. Це зумовлено тим, що наразі неможливо повністю забезпечити ключові міжнародні стандарти виборів. Так, наразі заборонено проведення масових зібрань, що є складовою демократичного виборчого процесу, обмежено свободу пересувань громадян та доступ до вільного медіа. Також постає питання в справедливості та легітимності таких виборів, оскільки значна частина громадян не зможе взяти в них участь, оскільки перебуває під окупацією, або з інших причин, то тоді з точки зору значної кількості громадян нашої держави, такі вибори можна вважати нелегітимними, оскільки вони будуть проведені без їх участі, що впливає на стабільність влади в цілому; по-третє, доступ до виборів. Значна частина громадян нашої держави переїхали за кордон або перебувають у лавах Збройних Сил України, як організувати для них вибори, це питання досить складне, оскільки і в мирний час за кордоном кількість осіб, які могли проголосувати становила вкрай низький відсоток. Заслужений юрист Леонід Ємець вказав, що «у 2019 році на президентських виборах за кордоном проголосували лише 12,5% зі 434 тисяч, які тоді перебували там. Голосування мільйонів українців, якщо навіть половина з них повернеться додому після великої війни, на чинних 102 дільницях в консульських установах буде фізично неможливим» [7]. Те ж стосується і військовослужбовців, оскільки вони наразі перебувають не в місцях свого постійного проживання (зареєстрованого), а відповідні дані в Єдиному державному реєстрі

виборців не оновлювалися з 24 лютого 2022 року. Це до речі ще одна проблема, оскільки за законом проголосувати можна лише за зареєстрованим місцем проживання, а не в будь якому куточку України. Оскільки наразі наша держава має значну кількість внутрішніх переселенців та громадян, які виїхали за кордон, то відповідний реєстр необхідно оновлювати та актуалізувати дані, а для цього необхідні додаткові кошти та чималий час; по-четверте, загроза обману та корупційні ризики. У таких складних умовах деякі особи можуть скористатися ситуацією та втрутитися у виборчий процес, що може вплинути на результати в цілому.

Наприкінці 2023 року у владних кабінетах розпочалися жваві дискусії щодо можливості організації та проведення виборів вже в 2024 році не зважаючи на воєнний стан та обстріли. У період з 23 по 27 жовтня 2023 року відбулася закрита презентація на базі профільного комітету ВРУ, проекту Закону щодо встановлення неможливості організації та проведення виборів/референдумів громадян України на окремих територіях [7]. Зазначений текст проекту не було офіційно оприлюднено, однак деякі представники ЗМІ отримали його та виклали в публічний доступ. Наскільки можна довіряти такому тексту сказати складно, однак публікацію здійснило видання, яке має гарну репутацію і не було помічено в скандалах – LB.ua. Так, з тексту цього законопроекту можна визначити, що ВРУ пропонується наділити повноваженнями визначати території, де вибори не будуть проведені. З точки зору Конституції такі дії викликають сумнів, оскільки розширюються повноваження ВРУ, які є чітко визначеними і не можуть розширюватися, однак питання конституційності чи неконституційності має вирішувати Конституційний Суд України.

Найбільших дискусій викликає частина, що стосується критеріїв визначення територій, де неможливо буде провести вибори. У разі наявності хоча б однієї може бути ухвалено рішення про неможливість проведення виборів. Так, згідно з проектом, до них відносяться: 1) території є деокупованими територіями або на них велися бойові дії і вони зазнали безпосе-

реднього негативного впливу збройних формувань росії; 2) такі території розташовані в межах області, в якій проходить державний кордон України з росією або Республікою Білорусь; 3) протягом останніх шести місяців на таких територіях відбувалися обстріли з боку росії чи Республіки Білорусь, внаслідок яких загинули та/або були поранені цивільні особи; 4) на відповідних територіях запроваджено режим обмеженого доступу, у тому числі з урахуванням мінної небезпеки [8]. З нашої точки зору критерії під номером 2 та 3 є досить розмитими в формулюванні, і фактично під їх дію можуть потрапити значні території України (наприклад це 100 % Чернігівської, Сумської, Полтавської, Харківської, Дніпропетровської, Запорізької, Херсонської, Миколаївської, Одеської області, а також можливо Київська область разом з Києвом). Фактично ці критерії будуть посилювати обмеження конституційних прав громадян, адже якщо їх застосувати повною мірою, то лише в Закарпатській області можна проводити вибори, що вже викликає сумнів у їх доцільності в такому випадку.

Насамкінець важливо зазначити, що правдивість та чесність таких виборів буде під великими сумнівом, оскільки теперішня влада, яка наділена військовою легітимністю може посилити свої позиції, в результаті чого, наша держава перетвориться в одноосібну диктатуру прикриваючись легітимними методами. В будь якому разі необхідно вирішувати це питання, оскільки терміни війни нам невідомі, а жити без виборів десятки років це не варіант (наші союзники просто почнуть нас сприймати як диктатуру, яка тримається за військовий стан, щоб не проводити виборів).

Як відомо, для Заходу мирна передача влади – одна із рис демократії. Адже, ще у травні 2023 року президент ПАРЄ Тіні Кокс виявив занепокоєння та вказав на необхідність виборів під час війни, навіть якщо вони будуть «не ідеальними в умовах воєнного стану» [9]. Його думку, у серпні того ж року, підтримав американський сенатор-республіканець Ліндсі Грем.

Висновки і пропозиції. Резюмуючи, зазначимо, що відтермінування парла-

ментських, президентських та місцевих виборів в Україні на час правового режиму воєнного стану є законним, демократичним і легітимним, про що свідчить здійснений нами аналіз поточного законодавства.

Перспективою подальших досліджень є аналіз проблеми легітимності виборних органів влади в умовах воєнного стану.

Маємо всі підстави констатувати, що питання виборів на сьогодні залишається відкритим та досить складним. Від того який шлях обере наша влада, залежить подальше майбутнє та виживання нашої держави, підтримання її іміджу як демократичної держави.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.01.2024).
2. Виборчий кодекс України: Закону України від 19.12.2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 25.01.2024).
3. Легітимність влади – що це таке та коли влада є дійсно легітимною. URL: <https://termin.in.ua/lehitymnist/> (дата звернення: 25.01.2024).
4. Багінський А.В. Вибори як спосіб легітимації політичної влади в умовах нестабільності. Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право. 2023. № 1(57). С. 40–48. URL: <http://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/280785/274949> (дата звернення: 10.02.2024).
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 10.02.2024).
6. Про введення воєнного стану: Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 10.02.2024).
7. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування провів експертне обговорення щодо критеріїв можливості/неможливості проведення виборів/

- референдумів в Україні у післявоєнний час. Рада. Верховна Рада України online. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/242906.html (дата звернення: 25.01. 2024).
8. Анна Стешенко. Вибори без окремих територій. Парламент разом з ЦВК готують правила для повоєнних виборів. URL: https://lb.ua/news/2023/11/02/582446_vibori_bez_okremih_teritoriy.html (дата звернення: 25.01. 2024).
9. Глава ПАРЕ: Україна мусить провести вільні і чесні вибори, навіть якщо вони будуть не ідеальні. *Європейська правда*. 2023, 16 травня URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/05/16/7161795/> (дата звернення: 10.02. 2024).
-

Nitchenko A., Kot V. Problematic issues of elections in Ukraine under marital law

The article analyzes the problematic issues of the possibility of holding elections in Ukraine under martial law, which has been in force in our country since February 24, 2022. In the last months of 2023, the issue of elections in Ukraine has become a rather hot topic, as the powers of the Parliament, local governments and the President of Ukraine are coming to an end, and the introduction of martial law does not allow for full-fledged electoral processes, as in peacetime.

The authors examined the importance of elections as a way to legitimize state power. It is emphasized that in a democratic society, the need to hold elections is driven by two main aspects: first, it is the change of power in order to prevent certain political parties, groups and individuals from being "cemented" in power, and second, to legitimize state power in the eyes of society in order to protect the state from unnecessary shocks in the form of protests, demonstrations, outrages, etc.

The authors analyzed the legal framework for elections in Ukraine, as well as martial law, to understand the prospects and possibilities of holding elections in our country. It is pointed out that such elections are quite possible at the theoretical level since the legislation of our country does not regulate the issue of automatic extension of the terms of office of the above-mentioned persons and authorities.

The authors draw attention to the key problems that Ukraine faces if it decides to hold elections under martial law. The authors also analyze the latest initiatives of lawmakers – 2023, which are being disseminated in the media and point out the problematic aspects of such proposals that may further restrict the rights of citizens to participate in elections. The authors also emphasizes that such proposals, on the contrary, make it impossible to hold elections in Ukraine. It is emphasized that the problem of the legitimacy of elected authorities under martial law requires further research.

Key words: electoral reform, legitimacy, legal regime of martial law, legislation, security, restriction of rights.

УДК 342.7:342.56

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.4>

А. О. Фокіна

аспірантка Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ І ЗАХИСТУ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Дана стаття присвячена аналізу актів та правових позицій Конституційного Суду України щодо реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, а саме політичних прав громадян. З розвитком демократичних інституцій в Україні правові позиції органів судової влади є невід'ємними складовими праворозуміння та правової свідомості, зокрема і органу конституційної юрисдикції. Відтак, вивчення та застосування громадянами на практиці правових позицій стосовно прав і свобод людини і громадянина значно підвищують шанси на задоволення позовних заяв у судах загальної юрисдикції та безпосередньо конституційних скарг у зв'язку з підсиленням своєї аргументації у відповідних зверненнях правовими позиціями раніше викладеними у рішеннях та висновках Конституційного Суду України.

Автор дійшла таких висновків: 1) правові позиції Конституційного Суду України – це по суті висновки органу конституційної юрисдикції, які є результатом тлумачення Конституції України або вирішення питань відповідності законів України; 2) правові позиції Конституційного Суду України є обов'язковими як для громадян, органів влади та інших суб'єктів, так і для Конституційного Суду України під час врахуванні його попередніх правових позицій у наступних рішеннях з огляду на обов'язковість, остаточність та неоскаржуваність рішень Конституційного Суду України; 3) Конституційний Суд України може розвивати, змінювати та конкретизувати свої правові позиції за визначених Законом України «Про Конституційний Суд України» обставин, тобто вони не є остаточними; 4) правові позиції Конституційного Суду України мають зазвичай додаткове (підсилююче) значення для мотивувальної частини судових рішень судів загальної юрисдикції під час вирішення спорів щодо захисту політичних прав громадян; 5) правові позиції Конституційного Суду України мають вагомий вплив на формування вітчизняної правової системи, надають поштовх до розвитку правової доктрини, а також сприяють захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечуючи реалізацію конституційних гарантій та встановлення обмежень владних повноважень.

Ключові слова: правова позиція, акти Конституційного Суду України, конституційна юрисдикція, політичні права громадян, судова влада.

Актуальність проблеми полягає у визначенні природи та сутності правових позицій Конституційного Суду України (далі – Конституційний Суд) як єдиного органу конституційної юрисдикції щодо питань реалізації і захисту прав людини. З розвитком демократичних інституцій в Україні правові позиції органів судової влади є невід'ємними складовими праворозуміння та правової свідомості, зокрема і органу конституційної юрисдикції. Від-

так, вивчення та застосування громадянами на практиці правових позицій Конституційного Суду стосовно прав і свобод людини і громадянина значно підвищують шанси на задоволення позовних заяв у судах загальної юрисдикції та безпосередньо конституційних скарг у зв'язку з підсиленням своєї аргументації у відповідних зверненнях правовими позиціями, раніше викладеними у рішеннях та висновках Конституційного Суду.

Одним з принципів, на яких ґрунтується діяльність Конституційного Суду, є обов'язковість ухвалених ним рішень і висновків (частина друга статті 147 Конституції України) [3]. У Конституції України та законах України ми не знаходимо поняття «правові позиції Конституційного Суду», яке є повноцінним предметом дослідження багатьох вчених, тобто уже має усталене теоретичне підґрунтя. Адже, правові позиції Конституційного Суду – це по суті елемент діяльності конституційного судочинства, формування правових позицій відбувається безпосередньо у процесі конституційного судочинства.

Серед **завдань даного дослідження** виокремлюємо такі: 1) охарактеризувати сутність і юридичну природу правових позицій Конституційного Суду; 2) проаналізувати правові позиції Конституційного Суду щодо питань реалізації і захисту політичних прав громадян; 3) сформулювати загальні тенденції впливу правових позицій Конституційного Суду на захист політичних прав громадян.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правові позиції Конституційного Суду були предметом досліджень, зокрема, Д. М. Белова, В. Й. Данка, С. С. Калинюка, В. А. Овчаренка, Р. Р. Реви, Т. М. Слінько, О. М. Спінчевської, В. П. Тихого, Є. В. Ткаченка, Т. О. Цимбалістого, І. М. Шевчука та інших. Дослідженням загальних аспектів правових позицій Конституційного Суду з питань реалізації та захисту прав людини, в тому числі і політичних прав громадян, займались Ю. Г. Барабаш, А. С. Головін, І. К. Полховська.

Метою статті є дослідження правових позицій Конституційного Суду з питань реалізації і захисту політичних прав громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження. У більшості європейських держав основні функції захисту конституційних прав і свобод покладаються на спеціалізовані судові або квазісудові органи – конституційні суди або конституційні ради (Франція), відтак вони здійснюють функцію конституційного правосуддя. Включення до конституційної юрисдикції спеціального повноваження із

захисту прав і свобод – характерна риса законодавства багатьох сучасних держав незалежно від того, яку модель конституційного правосуддя воно передбачає [4, с. 22]. В Україні єдиним органом конституційної юрисдикції, який здійснює офіційне тлумачення Конституції України та вирішує питання про відповідність Конституції України законів України тощо, є Конституційний Суд.

У статті 151-2 Конституції України закріплено: «Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені» [3]. Вказана норма прямої дії набула свого офіційного відображення у Конституції України у зв'язку з судовою реформою у 2016 році. Законом України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (далі – Закон) законодавець закріплює Главу 13. «Акти Конституційного Суду», в якій зазначає види актів (рішення, висновки, ухвали, забезпечувальні накази), вимоги до вказаних актів, порядок ухвалення рішення і прийняття висновку, виправлення описок тощо (статті 83-96 Закону) [5].

Окремої уваги заслуговує стаття 92 Закону, яка регламентує юридичну позицію Конституційного Суду та містить таке: «1. Юридичну позицію Конституційний Суд викладає у мотивувальній та/або резолютивній частині рішення, висновку. Юридична позиція Суду може міститися в ухвалах про відмову у відкритті конституційного провадження у справі та про закриття конституційного провадження у справі, постановлених Сенатом чи Великою палатою. 2. Конституційний Суд може розвивати і конкретизувати юридичну позицію Суду у своїх наступних актах, змінювати юридичну позицію Суду в разі суттєвої зміни нормативного регулювання, яким керувався Суд при висловленні такої позиції, або за наявності об'єктивних підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України та за умови обґрунтування такої зміни в акті Суду» [5].

Юридичні позиції Конституційного Суду або ж правові позиції, як їх зазвичай називають,

вають у своїх дослідженнях автори, мають певне відображення у законодавстві щодо їх властивостей та ознак. Однак термінологічне визначення відсутнє, а тому доцільно звернутись до теоретичного підходу розуміння *правової позиції Конституційного Суду* у юридичній літературі як інтерпретаційного уявлення (висновків) загальнообов'язкового характеру внаслідок тлумачення Конституції України і виявлення судом конституційного змісту положень законів та інших нормативних актів у межах компетенції Конституційного Суду, що знімають конституційно-правову невизначеність і є правовою підставою остаточних рішень (ухвал) Конституційного Суду [2, с. 109].

М. В. Савчин пише: «Правова позиція Конституційного Суду, викладена у Висновку, може бути підставою для зупинення певної конституційної процедури та взята за основу при прийнятті відповідного рішення відповідним органом влади...» [16, с. 211]. Відтак, правові позиції Конституційного Суду містяться у його рішеннях, висновках, ухвалах, а тому поняття «правова позиція Конституційного Суду» та, наприклад, «рішення Конституційного Суду», «висновок Конституційного Суду» не є тотожними. Не у кожному акті Конституційного Суду (рішенні, висновку) мотивувальна та/або резолютивна частини містять правову позицію Конституційного Суду. Під час прийняття актів Конституційний Суд не створює нові правові норми, проте закріплює певні нововведення у правових позиціях для подальшого їх врахування законодавцем з метою врегулювання відносин внаслідок втрати чинності положень норм законів, що були, наприклад, визнанні неконституційними [2, с. 113–114].

Формулюючи правові позиції у рішеннях, висновках та ухвалах, Конституційний Суд розширює межі праворозуміння положень Конституції України. Левова частка рішень та висновків Конституційного Суду стосується розуміння суті та значення конституційних прав і свобод людини і громадянина, закріплених у розділі II Конституції України. Серед політичних прав громадян, які були предметом розгляду у Конституційному Суді

та мають певні усталені правові позиції, варто зазначити такі: право на свободу об'єднань, право на мирні зібрання, право на участь в управлінні державними справами, право брати участь у референдумах, виборчі права (активні та пасивні), право рівного доступу до державної служби.

До прикладу, Конституційним Судом надано офіційне тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України у Рішенні № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року (*справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання*). Відповідно до пункту першого резолютивної частини Конституційний Суд дійшов такого висновку: «Положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей. Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання» [8].

Слід зазначити, що у рішенні Рівненського окружного адміністративного суду № 460/307/20 від 05 червня 2020 року, мотивуючись, в тому числі, і Рішенням Конституційного Суду № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року (*справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання*), суд визнав протиправним та нечинним повністю рішення Рівненської міської ради № 6926 від 24 грудня 2019 року «Про заборону проведення на території міста Рівного маршів представників ЛГБТ-спільнот»,

прийняте на 38 сесії 7 скликання. Вказане рішення першої інстанції не оскаржувалось і набрало законної сили 06 серпня 2020 року [14].

З приводу політичного права на свободу об'єднання громадян у Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2000 від 18 жовтня 2000 року (*у справі про свободу утворення профспілки*) Конституційний Суд дійшов висновку, що окремі положення статті 11 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» обмежують право громадян на свободу об'єднання, закріплене у частині першій статті 36 Конституції України (абзац перший пункту 2.2 мотивувальної частини), та визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення статті 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» в окремій частині (пункт 2 резолютивної частини). Конституційним Судом зазначено, що право громадян України на свободу об'єднання у громадські організації відповідно до статті 36 Конституції України, включаючи і конституційне право на утворення професійної спілки, не може бути обмежене ні законодавством, ні на практиці такими вимогами щодо реалізації названого права, які виключають можливість утворення професійної спілки як такої, якщо цих умов (вимог) об'єктивно не можна виконати, тобто фактично є частковою забороною реалізації права громадян на об'єднання у відповідну професійну спілку (абзац третій пункту 2.3 мотивувальної частини) [11].

Серед судових рішень можна навести постанову Луганського окружного адміністративного суду № 2а/1270/606/2012 від 28 лютого 2012 року, у мотивувальній частині якої суд зазначає: «Таким чином, з огляду на рішення Конституційного Суду України від 18 жовтня 2000 року № 11-рп/2000 непроведення Алчевським міським управлінням юстиції Луганської області повідомної легалізації профспілки тягне правові наслідки саме для профспілки «Незалежна профспілка Алчевського металургійного комбінату», а не для Конфедерації вільних профспілок Луганської області». Відтак, з резолютив-

ної частини вказаної вище постанови вбачається, що суд відмовив у задоволенні адміністративного позову Конфедерації вільних профспілок Луганської області до Алчевського міського управління юстиції Луганської області про визнання неправомірними дій та бездіяльності [13].

Статтею 38 Конституції України гарантується право брати участь в управлінні державними справами, відтак у Рішенні Конституційного Суду № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 року (*у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України*) Конституційний Суд зазначає, що, будучи членом виборчої комісії, громадянин реалізує своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (частина перша статті 38 Конституції України). Відповідно до частини четвертої статті 15 Конституції України держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Це означає, що на конституційному та законодавчому рівнях можуть встановлюватися певні обмеження, умови реалізації права громадян на свободу політичної діяльності. Така діяльність громадян провадиться шляхом їх участі у політичному житті суспільства, зокрема через право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (абзаци четвертий та п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини) [12].

У рішенні Тернопільського окружного адміністративного суду № 500/1717/20 від 13 жовтня 2020 року суд, мотивуючись правовою позицією, викладеною у Рішенні Конституційного Суду № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 року щодо права на політичну діяльність, зазначив, що право позивача (позивач з обмеженою можливістю пересування) як депутата брати участь у засіданні сесії селищної ради в іншому доступному йому приміщенні, зокрема за адресою вул. Северина Наливайка, 2, смт Гусятин в приміщенні Гусятинського центру культури і дозвілля, не може бути обмежене бездіяльністю депутатів селищ-

ної ради щодо прийняття відповідного рішення. Отже, суд визнав протиправною бездіяльність Гусятинської селищної ради Тернопільської області щодо нерозгляду звернення позивача стосовно доступу до приміщення, в якому проводяться сесії Гусятинської селищної ради [15]. Вказане рішення суду набрало законної сили 13 листопада 2020 року.

В контексті розгляду права брати участь в управлінні державними справами розглянемо правові позиції Конституційного Суду однієї зі складових (правомочностей) цього права політичного права громадян, передбаченого статтею 38 Конституції України, - права брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах. Зокрема, у справі про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим (Рішення Конституційного Суду № 2-рп/2014 від 14 березня 2014 року) Конституційним Судом в абзаці третьому підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини зазначається таке: «Право громадян на участь у референдумі є їхнім невід'ємним конституційним правом. На всеукраїнський референдум виносяться питання загальнодержавного значення, тобто вирішення яких впливає на долю всього Українського народу - громадян України всіх національностей. На місцевий референдум можуть виноситися виключно питання, віднесені до відання органів місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [7].

У Висновку Конституційного Суду № 9-в/2019 від 24 грудня 2019 року (справа щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України), Конституційний Суд зазначає таке: «Право громадян на участь в управлінні державними справами здійснюється насамперед через вибори: обрані представники народу здійснюють таке право безпосередньо, а всі громадяни - через обраних ними представників» (абзац другий підпункту 3.7 пункту 3 мотивувальної частини) [1].

Таким чином, *виборчі права* передбачають право обирати та бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38 Конституції України). «Виборче

право означає можливість кожного громадянина України вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах свободи вираження поглядів і обміну думками та інформацією, вільного формування власного ставлення до участі у виборах, а обов'язковою складовою цього права є, зокрема, право на повагу до волевиявлення людини, її демократичного вибору та результатів виборів» (абзац перший підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду № 3-р/2017 від 21 грудня 2017 року) [10].

Прикладом врегулювання питання реалізації права рівного доступу до державної служби є *справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування*, викладена у Рішенні Конституційного Суду № 8-рп/2007 від 16 жовтня 2007 року. Народні депутати звернулись до Конституційного Суду, бо вважали, що закони (відповідно до яких граничний вік перебування на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування, а також на дипломатичній службі становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок) ставлять громадян, які однаковою мірою відповідають вимогам професійної правосуб'єктності, у нерівні правові умови щодо зайняття одних і тих самих посад виключно за ознакою віку і таким чином обмежують встановлені Конституцією України гарантії рівних можливостей реалізації конституційного права громадян на працю. Конституційний Суд зазначає, що частиною другою статті 38 Конституції України не передбачено поділу державної служби на службу в органах законодавчої, виконавчої і судової влади. Право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування є юридичною можливістю і не означає його негайної і беззастережної реалізації. Доцільність законодавчого встановлення граничного віку перебування на державній службі, в тому числі на дипломатичній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, обумовлена завданнями і функціями цих органів, особливим характером їх діяльності. Відтак, встановлення законодавцем граничних вікових

обмежень на зайняття посад державними службовцями та працівниками органів місцевого самоврядування у межах реалізації своїх повноважень не може розцінюватися як порушення принципу рівності (абзаци другий, п'ятий, шостий, десятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини) [9].

Керуючись вказаними у Рішенні Конституційного Суду № 8-рп/2007 від 16 жовтня 2007 року правовими позиціями, а саме що «державна служба та служба в органах місцевого самоврядування є одним з видів трудової діяльності громадян», судом першої інстанції було частково задоволено позов ОСОБА_1. Таким чином, визнано протиправною бездіяльність Фінансового управління Генерального штабу Збройних Сил України щодо ненарахування та невиплати ОСОБА_1 вихідної допомоги відповідно до частини четвертої статті 87 Закону України «Про державну службу» та зобов'язано Фінансове управління Генерального штабу Збройних Сил України нарахувати та виплатити ОСОБА_1 вихідну допомогу відповідно до частини четвертої статті 87 Закону України «Про державну службу» (рішення Волинського окружного адміністративного суду № 140/6300/23 від 11 липня 2023 року) [6]. Восьмим апеляційним адміністративним судом залишено судові рішення без змін, а тому рішення Волинського окружного адміністративного суду набрало законної сили 16 жовтня 2023 року.

Висновки. Правові позиції Конституційного Суду: 1) це по суті висновки органу конституційної юрисдикції, які є результатом тлумачення Конституції України або вирішення питань відповідності законів України тощо; 2) є обов'язковими як для громадян, органів влади та інших суб'єктів права, так і для Конституційного Суду під час врахуванні його попередніх правових позицій у наступних рішеннях з огляду на обов'язковість, остаточність та неоскаржуваність рішень Конституційного Суду. Відтак, якщо Рішенням Конституційного Суду були визнані неконституційними певні норми законів України з наданням правової позиції органу конституційної юрисдикції, то суди загальної юрисдикції через офіційний та обов'яз-

ковий характер актів Конституційного Суду зобов'язані керуватись ними у своїй безпосередній діяльності; 3) поширюються не тільки на конкретно розглянуту справу, а і на наступні справи; 4) мають зазвичай додаткове (підсилююче) значення для мотивувальної частини судових рішень судів загальної юрисдикції під час вирішення спорів щодо захисту політичних прав громадян; 5) можуть бути розвинені, змінені, конкретизовані за визначених Законом обставин, тобто вони не є остаточними.

Отже, правові позиції Конституційного Суду мають вагомий вплив на формування вітчизняної правової системи, надають поштовх до розвитку правової доктрини, а також сприяють захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина забезпечуючи реалізацію конституційних гарантій та встановленням обмежень владних повноважень.

Список використаної літератури:

1. Висновок Конституційного Суду України від 24 груд. 2009 р. № 9-в/2019. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009v710-19#Text> (дата звернення: 18.03.2024).
2. Конституційна юрисдикція: підручник / Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін. / за ред. Ю. Г. Барабаша та А. О. Селіванова. Х. : Право, 2012. 168 с.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР (в редакції від 01.01.2020). *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 26.03.2024).
4. Кордун О. О. Конституційні суди в системі захисту прав і свобод людини: світовий досвід і Україна. *Політичні права і свободи у демократичному суспільстві (досвід країн Європейського Союзу)* : зб. матеріалів круглого столу голов. редакторів мас-медіа України, 6 квіт. 2000 р. / Представництво Європ. Коміс. в Україні [та ін.] / гол. ред. А. В. Денисенко та ін. К. : ІВЦ «Планета», 2000. С. 18–26.
5. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 лип. 2017 р. № 2136-VIII (в редакції від 20.08.2023). *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

- show/2136-19#Text (дата звернення: 27.03.2024).
6. Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 11 лип. 2023 р. № 140/6300/23. *Інформаційно-правова електронна база «Єдиний державний реєстр судових рішень»*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/112177999> (дата звернення: 28.03.2024).
 7. Рішення Конституційного Суду України від 14 бер. 2014 р. № 2-рп/2014. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-14#top> (дата звернення: 14.03.2024).
 8. Рішення Конституційного Суду України від 19 квіт. 2001 р. № 4-рп/2001. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#n54> (дата звернення: 13.03.2024).
 9. Рішення Конституційного Суду України від 16 жовт. 2007 р. № 8-рп/2007. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07#Text> (дата звернення: 12.03.2024).
 10. Рішення Конституційного Суду України від 21 груд. 2017 р. № 3-р/2017. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17#Text> (дата звернення: 19.03.2024).
 11. Рішення Конституційного Суду України від 18 жовт. 2000 р. № 11-рп/2000. *Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України*. URL: https://ccu.gov.ua/docs-search?tid=All&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&body_value=&field_textindex_value=право+на+свободу+об%27єднання&field_speaker_value= (дата звернення: 03.03.2024).
 12. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовт. 2009 р. № 26-рп/2009. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09#Text> (дата звернення: 16.03.2024).
 13. Рішення Луганського окружного адміністративного суду від 28 лют. 2012 р. № 2а/1270/606/2012. *Інформаційно-правова електронна база «Єдиний державний реєстр судових рішень»*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/21955046> (дата звернення: 28.03.2024).
 14. Рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 05 чер. 2020 р. № 460/307/20. *Інформаційно-правова електронна база «Єдиний державний реєстр судових рішень»*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/89884268> (дата звернення: 28.03.2024).
 15. Рішення Тернопільського окружного адміністративного суду від 13 жовт. 2020 р. № 500/1717/20. *Інформаційно-правова електронна база «Єдиний державний реєстр судових рішень»*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/92159442> (дата звернення: 28.03.2024).
 16. Стрижак А. А., Рибалко Я. В., Савчин М. В. Закон України «Про Конституційний Суд України» : науково-практичний коментар / за заг. ред. А. А. Стрижака. Київ : Ін Юре, 2009. 326 с.

Fokina A. Legal positions of the constitutional court of Ukraine on issues of realization and protection of political rights of citizens

This article analyses the acts and legal positions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the implementation and protection of constitutional rights and freedoms of man and citizen, namely, political rights of citizens. The issue of determining the nature and significance of legal positions of the Constitutional Court of Ukraine as the only body of constitutional jurisdiction on the issues of implementation and protection of human rights is relevant. With the development of democratic institutions in Ukraine, the legal positions of the judiciary are an integral part of legal understanding and legal consciousness, including those of the constitutional jurisdiction body.

The legal positions of the Constitutional Court of Ukraine are essentially the conclusions of the constitutional jurisdiction body resulting from the interpretation of the Constitution of Ukraine or resolution of issues of compliance with the laws of Ukraine and are binding both for citizens, public authorities and other subjects, and for the Constitutional Court of Ukraine when taking into account its previous legal positions in subsequent decisions, given the binding, final and non-appealable nature of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine.

The Constitutional Court of Ukraine may develop, change and specify its legal positions under the circumstances determined by the Law of Ukraine "On the Constitutional Court

of Ukraine”, i.e. they are not final. Legal positions of the Constitutional Court of Ukraine usually have additional (reinforcing) significance for the reasoning part of court decisions of courts of general jurisdiction in resolving disputes on protection of political rights of citizens. The legal positions of the Constitutional Court of Ukraine have a significant impact on the formation of the national legal system, give impetus to the development of legal doctrine, and contribute to the protection of constitutional rights and freedoms of man and citizen.

Key words: *constitutional jurisdiction, judicial practice, acts of the Constitutional Court of Ukraine, judiciary, human and civil rights.*

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.5>

А. М. Авторгов

кандидат юридичних наук,
приватний виконавець виконавчого округу міста Києва

ЗВЕРНЕННЯ СТЯГНЕННЯ НА ЧАСТКУ БОРЖНИКА В СТАТУТНОМУ (СКЛАДЕНОМУ) КАПІТАЛІ

Проаналізовано порядок звернення стягнення на частку боржника в статутному (складеному) капіталі. Звернено увагу, що належним об'єктом обороту є саме частка в статутному (складеному) капіталі господарської організації, а не корпоративні права, які не є оборотоздатним об'єктом цивільного права. Проаналізовано особливості звернення стягнення на акції боржника в акціонерному товаристві; звернення стягнення на частку боржника в господарському товаристві; звернення стягнення на частку боржника у повному товаристві; звернення стягнення на частку боржника у командитному товаристві; звернення стягнення на частку боржника у фермерському господарстві; звернення стягнення на частку боржника у приватному підприємстві. Наведено існуючу судову практику щодо звернення стягнення на частку боржника у статутному (складеному) капіталі у виконавчому провадженні. Проаналізовано Моніторингові звіти Міністерства юстиції України за 2020 та за 2021 роки, зокрема результати анкетування держаних та приватних виконавців. Висловлено припущення, що і державні, і приватні виконавці прагнуть звертати стягнення на будь-яке інше майно за його наявності, порядок звернення стягнення на який більш якісно нормативно врегульований. Зроблено висновки, що процедура звернення стягнення у виконавчому провадженні на частку боржника у статутному (складеному) капіталі господарської організації в законодавстві врегульована неналежним чином, що призводить до судових спорів та не сприяє швидкому та ефективному виконанню судових рішень та рішень інших органів, а також висновки, що механізм звернення стягнення на частку боржника в статутному (складеному) капіталі потребує подальшого нормативного вдосконалення, зокрема, шляхом усунення прогалин і неузгодженостей у законах про товариства, про державну реєстрацію юридичних осіб та про виконавче провадження.

Ключові слова: виконавче провадження, виконавець, корпоративне право, статутний (складений) капітал, судова практика, акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю, товариство з додатковою відповідальністю, повне товариство, командитне товариство, фермерське господарство, приватне підприємство.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про виконавче провадження» [1], заходами примусового виконання рішень, зокрема, є звернення стягнення на кошти, на інше майно (майнові права), а також на корпоративні права боржника.

Стан дослідження. Корпоративні права, їхня правова природа, визначення

серед об'єктів цивільних правовідносин та права власності, оборотоздатність є предметом дослідження вчених з цивільного, господарського, корпоративного права (Ю. Є. Атаманова, О. Р. Кібенко, С. С. Кравченко, В. М. Кравчук, І. М. Кучеренко, І. С. Спасибо-Фатеева, В. С. Щербина та ін.); щодо застосування приписів корпоративного законодавства трапля-

ються випадки неоднакового чи неоднозначного застосування. Логічним продовженням є різночитання та розбіжності у поглядах під час звернення стягнення на корпоративні права [2; 3; 4; 5]. Попри наявність низки усталених концепцій та трактувань у юридичній науці та правозастосуванні, багато питань щодо звернення стягнення на частку в статутному капіталі господарського товариства залишаються невирішеними.

Відтак **метою дослідження** є означення наявних проблем щодо звернення стягнення на частку боржника в статутному (складеному) капіталі, а також на підставі емпіричних досліджень, власної практики та напрацьованих конструкцій визначити можливі такі кроки щодо вдосконалення законодавства про виконавче провадження щодо цього об'єкта речових прав.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 96⁻¹ Цивільного кодексу України [6] права учасників юридичних осіб (корпоративні права) – це сукупність правоможностей, що належать особі як учаснику (засновнику, акціонеру, пайовику) юридичної особи відповідно до закону та статуту товариства. Корпоративні права набуваються особою з моменту набуття права власності на частку (акцію, пай або інший об'єкт цивільних прав, що засвідчує участь особи в юридичній особі) у статутному капіталі юридичної особи.

Говорячи про звернення стягнення на корпоративні права боржника, потрібно пам'ятати, що належним об'єктом обороту (продажу, спадкування тощо) є частка у статутному (складеному) капіталі господарської організації. Із набуттям прав на таку частку в особи виникають корпоративні права. Статутний капітал, який є лише засобом бухгалтерського обліку, та самі собою корпоративні права відчужуватися не можуть, адже не є оборотоздатним об'єктом цивільного права.

Звернення стягнення на акції боржника в акціонерному товаристві. Частка учасника акціонерного товариства є акцією, на яку може бути звернуто стягнення за загальною процедурою звернення стягнення на майно у виконавчому провадженні. Варто зазначити, що, за

вимогами ч. 4 ст. 61 Закону України «Про виконавче провадження», порядок реалізації цінних паперів визначається Національною комісією із цінних паперів та фондового ринку за погодженням з Міністерством юстиції України. На сьогодні – це «Порядок реалізації на багатосторонньому торговельному майданчику цінних паперів, на які звернено стягнення», затверджений рішенням Національної комісії із цінних паперів та фондового ринку від 25 грудня 2012 р. № 1853 [7]. Процедура звернення стягнення на акції боржника в акціонерному товаристві має достатнє та чітке правове регулювання, і складнощі в цій процедурі у державних та приватних виконавців, як правило, не виникає.

Звернення стягнення на частку боржника в господарському товаристві з обмеженою та додатковою відповідальністю. Більш складною процедурою є звернення стягнення на частку боржника у господарському товаристві. Відповідно до ч.ч. 2 та 3 ст. 22 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» [8] виконавець повідомляє товариство про намір звернути стягнення на частку учасника товариства (боржника) та надсилає постанову про накладення арешту на частку. Товариство повинне протягом 30 днів з дня одержання такого повідомлення надати відомості, необхідні для розрахунку вартості частки боржника.

З дня одержання такого повідомлення товариство зобов'язане надавати виконавцю та боржнику доступ до документів фінансової звітності, інших документів, необхідних для визначення вартості частки боржника. Зазначена норма справцює лише в тому випадку, якщо посадовці товариства виявляться законослухняними і добросовісно нададуть виконавцю всі необхідні документи.

Якщо ж цього не станеться, керівнику товариства може загрозувати адміністративна відповідальність за ст. 188⁻¹³ КУпАП («Невиконання законних вимог державного виконавця, приватного виконавця») [9].

Зазначеною статтею передбачено накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів дохо-

дів громадян (850–1 700 грн), що навряд чи можна назвати дієвим інструментарієм примусу.

На практиці доволі часто власником та директором такого товариства є сам боржник, який жодних документів виконавцю надавати не має наміру.

Зважаючи на це, відомості та документи, необхідні для розрахунку вартості частки боржника, виконавцю доводиться здобувати самостійно. Зазначимо, що зібрати повну та достатню інформацію для визначення ринкової вартості частки боржника у статутному капіталі є доволі складним завданням.

Крім того, нормами Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [10] не передбачено внесення суб'єктами реєстрації відомостей у Реєстр юридичних осіб інформації на підставі постанови виконавця про арешт частки боржника у статутному капіталі. Беречи до уваги це, потрібно обов'язково реєструвати обтяження частки в Державному реєстрі рухомого майна, аби унеможливити її відчуження.

Також потрібно звернути увагу і на неможливість збереження майнового стану товариства до дня реалізації частки в тому ж вартісному вигляді, в якому він був на день накладення арешту на частку боржника у статутному капіталі. Закон України «Про виконавче провадження» надає право виконавцю лише накласти арешт на частку боржника, проте в жодному випадку не на майно товариства, в якому боржник має частку. Зважаючи на це, на жаль, товариство жодним чином не обмежено в протиправній можливості здійснювати відчуження майна, виводити кошти з товариства, укладати фраздаторні правочини тощо. Звичайно, надалі такі угоди в судовому порядку можна визнати недійсними, але це може зайняти доволі тривалий час.

Доволі складним питанням є і оформлення покупцем своїх прав як учасника товариства (на підставі придбання частки в статутному капіталі боржника), адже Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» не містить

чіткої підстави для здійснення такої реєстрації, в переліку документів відсутній документ «акт про проведені електронні торги» (ч. 5 ст. 17).

Звернення стягнення на частку боржника в повному товаристві. Відповідно до ст. 131 Цивільного кодексу України звернення стягнення на частину майна повного товариства, пропорційну частці учасника товариства у складеному капіталі допускається тільки в разі недостатності іншого майна для задоволення вимог кредиторів. У разі недостатності майна учасника повного товариства для виконання його зобов'язань перед кредиторами вони можуть вимагати у встановленому порядку виділу частини майна повного товариства, пропорційної частці учасника-боржника у складеному капіталі товариства.

Звернення стягнення на частку боржника в командитному товаристві. Відповідно до ч. 3 ст. 133 Цивільного кодексу України до командитного товариства застосовуються положення про повне товариство, якщо інше не встановлено цим Кодексом, іншим законом. Таким чином, можна дійти до висновку, що звернення стягнення на частку боржника в командитному товаристві можливе у порядку, передбаченому для повного товариства.

Звернення стягнення на частку боржника у фермерському господарстві. Незважаючи на те, що Законом України «Про фермерське господарство» не визначено порядку та механізму звернення стягнення на частку (частину частки) члена такого господарства, на допомогу приходить судова практика.

Спочатку Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у Постанові від 23 квітня 2021 р. у справі № 340/2214/19 [11] обережно висловився щодо можливості арешту частки, зазначивши про те, що, зважаючи на наявність у боржника корпоративних прав, державним виконавцем правомірно застосовано такий захід процесуального впливу, як арешт його корпоративних прав. Водночас невизначеність у Законі України «Про виконавче провадження» від 02 червня 2016 р. № 1404-VIII порядку та меха-

нізму накладення арешту на корпоративні права фермерського господарства, а також неурегульованість процедури звернення стягнення на корпоративні права члена фермерського господарства Законом України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 р. № 973-IV, не може бути перешкодою для застосування такого заходу процесуального примусу, оскільки, зважаючи на правову сутність корпоративних прав (їх майновий аспект), підлягають застосуванню приписи ч. 1 ст. 48, ч.ч. 1, 2 ст. 56 Закону № 1404.

У подальшому вже Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду у постанові від 07 жовтня 2021 р. у справі № 922/3059/16 [12] дійшов до таких висновків.

Режим спільної сумісної власності подружжя поширюється і на частку в статутному (складеному) капіталі фермерського господарства. Тому стягнення на частку у фермерському господарстві відбувається за аналогією зі стягненням частки в ТОВ.

Частка у статутному капіталі фермерського господарства має обмежену оборотоздатність, а звернення стягнення на частку боржника у статутному (складеному) капіталі фермерського господарства (в якому частка належить декільком особам – членам сім'ї) реалізовується так:

– за наявності згоди іншого(-их) співвласника(-ів) на визнання за ним(-ми) права на частку в статутному (складеному) капіталі фермерського господарства звернення стягнення на таку частку здійснюється у порядку, встановленому статтею 366 ЦК України, з дотриманням переважного права співвласника, передбаченого статтею 362 ЦК України, на придбання частки;

– у разі відмови іншого(-их) співвласника(-ів) від придбання частки боржника у статутному (складеному) капіталі фермерського господарства – звернення стягнення на таку частку здійснюється за аналогією зі ст. 131 ЦК України.

Таким чином, незважаючи на відсутність законодавчо визначеного чіткого порядку реалізації частки боржника у статутному капіталі фермерського господарства, таке стягнення можливе.

Звернення стягнення на частку боржника у приватному підприємстві.

Визначення поняття приватного підприємства дає Господарський кодекс України [13]. Відповідно до ч. 1 ст. 113 ГК України, приватним підприємством визнається підприємство, що діє на основі приватної власності одного або кількох громадян, іноземців, осіб без громадянства та його (їх) праці чи з використанням найманої праці. Приватним є також підприємство, що діє на основі приватної власності суб'єкта господарювання – юридичної особи. Ч. 2 ст. 113 ГК України говорить про те, що порядок організації та діяльності приватних підприємств визначається цим Кодексом та іншими законами.

Водночас закон, який регулює порядок створення та діяльності приватних підприємств, відсутній. Відповідно відсутній і порядок звернення стягнення на частку боржника в приватному підприємстві.

Велика Палата Верховного Суду у постанові від 29 червня 2021 р. у справі № 916/2813/18 [14] дійшла, зокрема, таких висновків:

Відповідно до ч. 1 ст. 84 ЦК України товариства, які здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку та наступного його розподілу між учасниками (підприємницькі товариства), можуть бути створені лише як господарські товариства (повне товариство, командитне товариство, товариство з обмеженою або додатковою відповідальністю, акціонерне товариство) або виробничі кооперативи чи сільськогосподарські кооперативи, сільськогосподарські кооперативні об'єднання, що діють з метою одержання прибутку. Отже, якщо приватне підприємство створене для ведення підприємницької діяльності й розподілу прибутку між учасниками (засновниками), то таке приватне підприємство є підприємницьким товариством. Встановлення виду підприємницького товариства, до якого належить приватне підприємство, а саме, що приватне підприємство є господарським товариством (зокрема, товариством з обмеженою або додатковою відповідальністю) або кооперативом (зокрема, сільськогосподарським кооперативом, сільськогосподарським кооперативним

об'єднанням), у кожному конкретному випадку зумовлюватиме застосування до спірних правовідносин відповідного законодавства, зокрема законів України: «Про господарські товариства», «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю», «Про кооперацію», «Про сільськогосподарську кооперацію».

У справі, яка розглядалась, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що ПП «Н.» у цій справі є товариством з обмеженою відповідальністю.

Таким чином, вбачається, що при зверненні стягнення на частку боржника у приватному підприємстві необхідно на підставі статутних документів встановити вид підприємницького товариства, до якого належить приватне підприємство і, залежно від цього, керуватися тією чи тією процедурою звернення стягнення на частку боржника в ньому.

Висновки і пропозиції. Моніторинговий звіт Міністерства юстиції України за 2020 рік [15] інформує, що під час проведення анкетування державним і приватним виконавцям ставилось питання: «На якому етапі при зверненні стягнення на частку боржника – учасника товариства з обмеженою відповідальністю або товариства з додатковою відповідальністю, наскільки їм відомо, виникають труднощі правозастосування та/або який з етапів для його вдосконалення потребує додаткової уваги законодавця?»

Більшість фахівців відповіли, що на практиці їм не доводилось застосовувати механізм звернення стягнення на корпоративні права (40,4% опитаних) та складно відповісти (28,4% виконавців). З тих виконавців, яким довелось застосовувати такий механізм, надали 292 відповіді, що уваги законодавця потребують етап виявлення частки боржника у статутному капіталі товариства; 313 відповідей – арешт і розрахунок вартості частки; 191 відповідь – реалізація на аукціоні; 169 відповідей – передача стягувачу нереалізованої на торгах частки в рахунок погашення боргу; 201 відповідь – державна реєстрація переходу права власності на частку; 198 відповідей – розрахунок і передача частки покупцю.

На думку авторів моніторингу, більшість відповідей про те, що виконавцям

на практиці не доводилось застосовувати механізм звернення стягнення на корпоративні права, та складнощі з відповіддю, що виникли у виконавців, свідчить про те, що такий механізм потребує подальшого нормативного вдосконалення, зокрема, шляхом усунення прогалин і неузгодженостей у законах про товариства, про державну реєстрацію юридичних осіб та про виконавче провадження.

Моніторинговий звіт Міністерства юстиції України за 2021 рік [16] інформує, що на питання «Чи потребує законодавчого врегулювання порядок реалізації частки боржника у складеному капіталі фермерського господарства у виконавчому провадженні?» 55,5% респондентів відповіли ствердно.

Звернувшись до Єдиного державного реєстру судових рішень, можна констатувати, що процедура звернення стягнення у виконавчому провадженні на частку боржника у статутному (складеному) капіталі господарської організації нерідко є об'єктом судового оскарження.

Тому візьмемо на себе сміливість констатувати, що і державні, і приватні виконавці прагнуть звертати стягнення на будь-яке інше майно за його наявності, порядок звернення стягнення на який більш якісно нормативно врегульований.

Вбачається, що процедура звернення стягнення у виконавчому провадженні на частку боржника у статутному (складеному) капіталі господарської організації в законодавстві врегульована неналежним чином, що призводить до судових спорів та не сприяє швидкому та ефективному виконанню судових рішень та рішень інших органів.

Конституційний Суд України у Рішенні від 15 травня 2019 р. № 2-р(II)/2019 зазначив, що позитивний обов'язок держави щодо забезпечення виконання судового рішення передбачає створення належних національних організаційно-правових механізмів реалізації права на виконання судового рішення, здатних гарантувати здійснення цього права та обов'язковість судових рішень, які набрали законної сили, що неможливо без їх повного та своєчасного виконання [17].

Таким чином, можна констатувати, що існуючі механізми звернення стягнення на частку боржника у статутному (складеному) капіталі корпоративного утворення не є повною мірою ефективними.

Список використаної літератури:

1. Про виконавче провадження. Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.
2. Корпоративне право / за заг. ред. О. В. Гарагонича, С. М. Грудницької, Л. М. Дорошенко. 2-е вид. Київ : АртЕк, 2018. 400 с.
3. Пелипенко О. С. Правова характеристика корпоративних прав як предмет застави. *Європейські перспективи*. 2014. № 8. С. 171–177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_8_30.
4. Січевлюк В. А. Процедура звернення стягнення на заставлені корпоративні права у договірному (позасудовому) порядку. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2010. Вип. 6 (1). С. 41–51. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського НАН України. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Rvuk_2010_6%281%29_9.
5. Смітюх А. В. Корпоративні права та корпоративні паї (частки): теоретикоправові аспекти. Одеса : Фенікс, 2018. 662 с.
6. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
7. Про затвердження Порядку реалізації на багатосторонньому торговельному майданчику цінних паперів, на які звернено стягнення. Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 25.12.2012 р. № 1853. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0159-13>.
8. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю. Закон України від 06.02.2018 р. № 2275-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19>.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
10. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
11. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23.04.2021 р. у справі № 340/2214/19 за позовом ФГ «Віра» до ГТЮУ у Кіровоградській області, Управління ДВС ГТЮУ у Кіровоградській області про визнання протиправною та скасування постанови, зобов'язання вчинити дії. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96498277>.
12. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 07.10.2021 р. у справі № 922/3059/16 за заявою ТОВ «Спектр-Агро» до фізичної особи-підприємця Довженка О. С. про визнання банкрутом. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102735520>.
13. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
14. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.06.2021 р. у справі № 916/2813/18 за позовом ОСОБА_1 до ОСОБА_3, ОСОБА_4 про визнання договору дарування недійсним. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98531899>.
15. Звіт про результати моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів 2020. *Міністерство юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/files/genera/2021/01/19/20210119145116-22.pdf>.
16. Моніторинговий звіт за 2021 рік / відпов. ред. О. М. Олійник ; Міністерство юстиції України. Директорат правосуддя та кримінальної юстиції. Київ, 2022. 661 с. *Міністерство юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/files/genera/2022/01/26/20220126163347-81.pdf>.
17. Рішення Конституційного Суду України від 15.05.2019 р. № 2-п(II)/2019 у справі за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) поло-

жень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою вико-

нання судового рішення). Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/docs/2716>.

Avtorgov A. The debt enforcement on the debtor's share in the statutory fund

The procedure for the debt enforcement on the debtor's share in the statutory fund has been analysed. Attention is drawn to the fact that the proper object of turnover is precisely the share in the statutory fund of the legal entity, and not corporate rights, which are not negotiable objects of civil law. The features of the debt enforcement on the debtor's shares in a joint-stock company are analysed; the debt enforcement on the debtor's share in the business partnership; the debt enforcement on the debtor's share in the general partnership; the debt enforcement on the debtor's share in the limited partnership; the debt enforcement on the debtor's share in the farm; the debt enforcement on the debtor's share in a private enterprise. The existing judicial practice regarding the enforcement of the debtor's share in the statutory fund in executive proceedings is given. The monitoring reports of the Ministry of Justice of Ukraine for 2020 and 2021 were analysed, in particular the results of the questionnaire of state and private executors. It has been suggested that both state and private executors prefer to foreclose on any other property if it exists because the procedure for debt enforcement is more qualitatively regulated. Conclusions were made that the procedure for enforcement proceedings against the debtor's share in the statutory fund of the legal entity is improperly regulated in the legislation, which leads to litigation and does not contribute to the quick and effective enforcement of court decisions and decisions of other bodies. As well as conclusions that the mechanism of the debt enforcement on the debtor's share in the statutory fund needs further regulatory improvement, in particular by eliminating gaps and inconsistencies in the laws on companies, state registration of legal entities, and enforcement proceedings.

Key words: *enforcement proceedings, executor, corporate law, statutory fund, case law, joint-stock company, limited liability company, general partnership, limited partnership, farming, private enterprise.*

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.6:336.226.11

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.6>

В. О. Рядінська

доктор юридичних наук, професор,
завідувач лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України

ПРОГРЕСИВНЕ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ: АРГУМЕНТИ ПРОТИ

В статті аналізуються історичні передумови введення прибуткового оподаткування доходів фізичних осіб, його розвиток протягом ХХ–ХХІ сторіч в зарубіжних країнах та в Україні, досліджуються аргументи доцільності введення прогресивних та пропорційних ставок податку на доходи фізичних осіб. На підставі аналізу досвіду застосування оподаткування доходів фізичних осіб за прогресивними ставками виокремлено його негативні наслідки (зменшення трудової активності, скорочення офіційного ринку праці, активація опортуністичної поведінки платників податків, застосування ними механізмів «оптимізації» при нарахуванні та сплаті податку або ухилення від сплати податків; збільшення витрат на адміністрування податку, контролю за його нарахуванням та сплатою; економічна міграція, зменшення економічних стимулів до активної праці, стимулювання «паразитарної» поведінки окремих членів суспільства). Зазначено, що у випадку введення в Україні на сучасному етапі прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб як заходу, спрямованого збільшення податкового навантаження на платників податку з метою збільшення надходжень до бюджету для відновлення економіки під час воєнних дій та в період відбудови після їх закінчення, це може привести до протилежного результату (створить антистимули для повернення в Україну вимушених мігрантів та стимули для економічної міграції, збільшить опортуністичну поведінку платників податку, збільшить витрати на адміністрування податку та утримання фіскального апарату). З урахуванням наукових досліджень та практики застосування прогресивних ставок податку на доходи фізичних осіб в зарубіжних країнах вказано на оптимальний розмір ставок такого податку у випадку, якщо прогресивна система оподаткування доходів фізичних осіб буде застосована.

Ключові слова: податок, оподаткування, податок на доходи фізичних осіб, прогресивне оподаткування, пропорційне оподаткування, ставки податку, податкове навантаження, відновлення економіки.

Постановка проблеми. Унаслідок воєнної агресії Російської Федерації здійснюється негативний вплив на вітчизняну економіку, що призводить до падіння виробництва, зменшення трудового потенціалу, зниження конкурентоспроможності українських виробників, припинення їх діяльності, згортання інноваційної

активності в економіці, міграції населення, зростання числа безробітних, послаблення стійкості державних фінансів, зменшення спроможності бюджетної системи до забезпечення видатків, зокрема щодо соціального захисту. Поки зарубіжні партнери допомагають Україні закрити бюджетні прогалини, надаючи фінансову допомогу,

що дозволяє країні, принаймні, виконувати власні соціальні зобов'язання. Проте для відновлення економіки перед українським урядом постає питання необхідності збільшення надходжень до бюджету. Заходи, до яких він вдасться для виконання цієї задачі, можна прогнозувати – серед них буде збільшення податкового навантаження на платників податків, яке відбудеться шляхом збільшення розміру ставок чинних податків, збільшення податкової бази, введення нових податків, зменшення податкових пільг і т.ін. Одним з таких заходів може стати введення прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб, за якого ставки податку на доходи таких осіб зростають залежно від суми доходів, що отримуються. Нагадаємо, що на сучасному етапі в Україні в переважній більшості до отриманих фізичними особами доходів застосовується пропорційне оподаткування, за якого податок справляється в єдиному відсотку від доходу платника податків незалежно від величини доходу (ставка ПДФО щодо певних видів доходів становить 18 відсотків бази оподаткування (пункт 167.1 статті 167 ПК України)) [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ще до повномасштабного вторгнення в Україні в публіцистичних та наукових роботах економістів та юристів періодично піднімалося питання щодо доцільності запровадження в країні прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб, яке обґрунтовувалося позитивним історичним досвідом, вдалою практикою зарубіжних країн та вимогою справедливого розподілення податкового навантаження [2; 3; 4, с. 69–71].

16 січня 2020 року до Верховної Ради України було подано проект закону «Про внесення змін до статті 167 Податкового кодексу України (щодо запровадження справедливої прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб)» № 2758, в якому пропонувалося для забезпечення соціальної справедливості запровадити прогресивну шкалу оподаткування доходів фізичних осіб за принципом: «з великих доходів – більші податки» [5; 6].

В умовах, коли законодавець стоїть перед необхідністю пошуку шляхів для

наповнення бюджету, він може взяти до уваги пропозиції введення прогресивних ставок податку на доходи фізичних осіб, аргументи на користь чого виглядають так переконливо. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання щодо того, чи буде досягнуто збільшення надходжень до бюджету для відновлення економіки під час воєнних дій та в період відбудови після їх закінчення за допомогою застосування цього заходу.

Метою нашої статті є дослідження історичного та зарубіжного досвіду запровадження прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб, наукових аргументів щодо справедливості розподілення податкового навантаження за допомогою застосування диференціації шкали ставок податку на доходи фізичних осіб за зростаючою прогресією та доцільності його запровадження на сучасному етапі в Україні як заходу, спрямованого на збільшення доходів бюджету для відновлення економіки під час воєнних дій та в період відбудови після їх закінчення.

Виклад основного матеріалу. Дискусія щодо того, які ставки доцільніше застосовувати відносно оподаткування доходів фізичних осіб (прогресивні чи пропорційні) нараховує вже більше 100 років, з моменту виникнення та введення такого податку.

Податок на доходи фізичних осіб є відносно «молодим» податком. Майже до ХХ сторіччя доходи, отримані фізичними особами, при оподаткуванні не враховувалися, оподаткування було прямим особистим – податки справлялися з особи, незалежно від того, чи могла вона сплатити їх, чи ні. «Поголовний податок», «особистий податок», «подушна подать» – всі ці податки встановлювалися без урахування платоспроможності платника податків («подушна подать», наприклад, могла накопичуватися з року в рік, створюючи суму «недоїмок», яка в десятки разів могла перевищувати вартість майна та доходів фізичної особи).

Врахування доходів фізичних осіб при їх оподаткуванні стало застосовуватися лише наприкінці ХІХ – початку ХХ сторіччя, що обумовлювалося економічними та соціальними причинами: 1) соціаль-

но-економічні умови розвитку суспільства (розвиток земельної власності, індивідуального підприємництва, кредитного господарювання і т. ін.) створили підґрунтя для введення прибуткового оподаткування громадян; 2) лише прибуткове оподаткування могло забезпечити охоплення кон'юктурного доходу і визначити дохід, що підлягав оподаткуванню, а пряме особове оподаткування фізичних осіб (яке переважно застосовувалося до того) або охоплювало лише частину отриманого особою доходу, або «з'їдало» весь дохід; 3) розширення діяльності держави, зростання її фіскальних вимог дозволяти створити еластичну податкову систему, яка забезпечувала можливість збільшення або зменшення надходжень до бюджету, для чого підходило саме прибуткове оподаткування, правовий механізм якого дозволяв збільшувати або зменшувати його ставки; 4) загострення класової боротьби [7, с. 88–89].

До I Світової війни прибутковий податок з громадян за пропорційними ставками (коли всі платники платять податок за однаковими ставками, які зазвичай, встановлювалися у рівній відсотковій ставці до всіх доходів) було запроваджено в податкову систему Пруссії та інших країн континентальної Європи, а прибутковий податок з громадян за прогресивними ставками (коли ставка податку зростає відповідно до розміру та виду доходів) – в Англії та інших країнах англосаксонського права.

З часом питання переваг «пруської» та «англійської» систем оподаткування переросло у питання щодо справедливості оподаткування доходів фізичних осіб, що вилилося у тривалу наукову дискусію між фінансистами, які захищали інтереси протилежних класів (заможних та незаможних). Заможні класи надавали перевагу пропорційному оподаткуванню, оскільки зі збільшенням об'єкта оподаткування зменшується податкове навантаження, у той час як прогресивна шкала оподаткування зачіпає їх інтереси набагато сильніше, адже зі збільшенням прогресії зростає сума податку. Саме тому фінансисти, що підтримували інтереси заможних класів, виступали проти про-

гресивного оподаткування, наголошуючи на його несправедливості (К. Еєберг, П. Леруа-Больє). Прихильники прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб (Дж. Мілль, А. Маршалл, Є. Селігман, Р. Сторм, К. Маркс, А. Лоріа) виступали як захисники фінансових інтересів незаможних прошарків населення. Спираючись на існуючі на той час теорії сплати податків (теорію «жертви», соціалістичну теорію, теорію «послуг», теорію «відплати»), вони формували аргументи щодо доцільності застосування прогресивних ставок при оподаткуванні доходів фізичних осіб: багатій, сплачуючи податки, повинен приносити таку ж саме жертву, як і жебрак; прогресивність оподаткування – це спосіб розподілу національних багатств, знищення приватної власності та розбудова соціалізму; заможні отримують від держави більше послуг, тому сплачувати податок повинні за вищими ставками; для дотримання справедливості заможні класи повинні нести додаткове податкове навантаження у вигляді прогресивного оподаткування їх доходів.

Дискусія між «пропорціоналістами» та «прогресивістами», розпочата на початку ХХ сторіччя, продовжується і до сьогодні, при цьому питання справедливості розподілення податкового навантаження на фізичних осіб – платників податків шляхом диференціації ставок податку на доходи фізичних осіб і встановлення (чи не встановлення) прогресії залежно від їх розміру є «наріжним» каменем: науковці різних напрямів наполягають, що саме їх підхід є більш соціально справедливим. При цьому, справедливість – суб'єктивна категорія, і незважаючи на те, що «класова боротьба» і необхідність згладжування соціальної нерівності в ХХІ сторіччі не така гостра, як на початку ХХ, але аргументи на кшталт «багаті повинні сплачувати більше» завжди знаходять прихильників.

Якщо звернутись до досвіду застосування різних підходів до формування ставок податку на доходи фізичних осіб (пропорціонального та прогресивного) в зарубіжних країнах в ХХ сторіччі, можна зазначити, що в країнах Європи застосовувалися як прогресивні ставки такого

податку, так і пропорційні, при цьому «вищі» розміри прогресивної ставки могли бути досить високими.

В СРСР, де ідеологічним підґрунтям була марксистська теорія побудови соціалізму, розробники якої визначали прогресивне оподаткування доходів фізичних осіб як засіб розподілу національних багатств, знищення приватної власності та розбудови соціалізму, застосовувалася саме такий підхід до оподаткування доходів фізичних осіб. Прогресивна шкала оподаткування податку доходів фізичних осіб в різні періоди в СРСР досягала 90% і використовувалася як захід державного регулювання. Саме збільшення ставок прибуткового податку з громадян для приватних підприємців за прогресивною шкалою став одним з заходів, що дозволив радянському уряду покінчити з приватним підприємництвом («НЕПманами») в середині 30-х років – ставки податку збільшувалися аж доки здійснення такої діяльності не стало збитковим.

В 70-х роках ХХ ст. спочатку Дж. Мірліс [8, с. 177], а потім А. Лаффер [9] довели, що при прогресивній ставці податку на доходи фізичних осіб, вищій за 50%, різко зменшується ділова активність населення в цілому. Згідно з «кривою Лаффера» (фр. *ouvre Laffer*), підвищення ставок податку на доходи вище «граничної» точки тягне зменшення надходжень до бюджету. Тобто, прогресивна ставка податку на доходи фізичних осіб призводить до небажання людей працювати більше, щоб отримати вищі доходи, оскільки результат їх праці все одно «з'їдається» податком. Підрив стимулів до праці внаслідок високого податкового навантаження обертається недоотриманням доходів бюджетом.

З 80-х років ХХ ст. розпочалося поступове зниження «вищих» розмірів ставок податку на доходи фізичних осіб в країнах, які застосовували прогресивне оподаткування доходів фізичних осіб. Так, у США до 80-х років ставки такого податку варіювалися від 14 до 70%, а наприкінці 90-х – знизилися до 15–45%; у Франції були 45–90%, а зменшилися до 45% і т.ін. Певні країни взагалі відмовлялися від прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб на користь пропорційного.

Наслідки зменшення ставок податку на доходи фізичних осіб були позитивні – протягом декількох років після реформ спостерігалось збільшення темпів зростання економіки та податкових надходжень.

На сучасному етапі прогресивне оподаткування застосовується як в країнах Європи (в Німеччині (ставки податку варіюються від 14 до 42%, для надзвичайно великих доходів – 45%), у Франції (від 0 до 45%), Італії (від 23 до 45%), в Великобританії (від 0 до 45%), в Іспанії (від 19 до 45%), в Нідерландах (від 9,45 до 49,9%), в Швеції (від 32 до 57%), в Фінляндії (від 6 до 31,25%), в Бельгії (від 25 до 50%), в Данії (від 12,11 до 15,16%)), так і в країнах пострадянського простору (в Узбекистані (від 12 до 20%), в Таджикистані (від 8 до 13%), в Литві (від 20 до 32%), в Молдові (від 12 до 18%)) тощо. Проте, як бачимо, «верхній» розмір ставки податку на доходи фізичних осіб, зазвичай, не перевищує 45–50%.

Пропорційне оподаткування доходів фізичних осіб застосовується також як у країнах Європи (в Чехії (15%), в Болгарії (10%), в Угорщині (15%), в Словаччині (19%), в Румунії (10%) тощо, так і в країнах пострадянського простору (в Латвії (20%), в Естонії (20%), в Казахстані (10%), в Туркменістані (10%) тощо) [6].

Аналіз досвіду застосування оподаткування доходів фізичних осіб за прогресивними ставками в зарубіжних країнах надає підстави виокремити його негативні наслідки:

- зменшення трудової активності, скорочення офіційного ринку праці;
- активація опортуністичної поведінки платників податків, застосування ними механізмів «оптимізації» при нарахуванні та сплаті податку або ухилення від їх сплати. Зі зростанням ставки податку збільшуються стимули до ухилення від виконання податкових обов'язків. Особи застосовують різноманітні податкові схеми для ухилення від оподаткування, або за допомогою засобів електронно-комунікативних технологій переводять свої активи в юрисдикції з більш низьким податковим навантаженням, приховують їх, тощо, що в результаті призводить до тінізації доходів і зменшення надходжень до бюджету;

– збільшення витрат на адміністрування податку, контролю за його нарахуванням та сплатою;

– економічна міграція – високооплачувані спеціалісти (особливо ті, які можуть працювати без географічної прив'язки до країни, наприклад, ІТ спеціалісти) обирають для податкового резидентства країни з пропорційним оподаткуванням доходів фізичних осіб;

– зменшення економічних стимулів до активної праці – прогресивна ставка ПДФО призводить до небажання людей працювати більше, щоб отримати вищі доходи, оскільки результат їх праці все одно «з'їдається» податком;

– стимулювання «паразитарної» поведінки окремих членів суспільства. Так, в більшості країн Європи введено сімейне оподаткування – спеціальний режим, що полягає у встановленні для певного, консолідованого платника податків (сім'ї) пільгового режиму оподаткування шляхом встановлення більшого, ніж для індивідуального платника податків (фізичної особи), неоподаткованого мінімуму. Для зменшення податкового навантаження фізичні особи, які проживають сім'єю, обирають шлях, коли працює лише один з членів сім'ї, оскільки за умови, якщо працюватимуть всі члени, сума загального доходу буде більшою, ставки податку зростуть, це «з'їсть» частку доходу і в результаті реальний дохід, що отримує сім'я, буде меншим, ніж у випадку, коли працює і отримує дохід лише один з членів сім'ї.

В Україні до 2003 року застосовувалося прогресивне оподаткування різних доходів фізичних осіб: в Законі УРСР «Про прибутковий податок з громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства» від 5 липня 1991 р. [10] та Декреті Кабінету Міністрів «Про прибутковий податок з громадян» від 26 грудня 1992 р. № 13-92 [11] ставки податку встановлювалися у відсотковому відношенні до бази оподаткування за зростаючою прогресією. Однією з причин застосування в Україні такого підходу до формування оподаткування доходів фізичних осіб була спадщина радянського періоду.

В 2003 році український уряд змінив напрям податкової політики у цьому

аспекті. Із прийняттям Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 р. № 889-IV [12] було встановлено переважно пропорційне оподаткування для доходів фізичних осіб. Такий же підхід зберігся і з прийняттям Податкового кодексу України.

Від запровадження пропорційного оподаткування доходів фізичних осіб очікувалось зміни відношення до оподаткування і формування законослухняної поведінки платника, «детенізації» доходів і збільшення за рахунок цього бази оподаткування, спрощення розрахунків та звітності по податку, зниження витрат на його адміністрування, стимулювання економічної активності, запобігання «оптимізації» податків, забезпечення рівності платників податків, дотримання стабільності при оподаткуванні.

Сподівання щодо переходу на пропорційне оподаткування доходів фізичних осіб виявилися завищеними. Суттєвого скорочення тіньового сектору і перелому у відношенні до податків не відбулося, на що впливало, серед іншого, значне навантаження по внескам на пенсійне та соціальне забезпечення, не отримання практикою декларування доходів фізичними особами, що притаманна країнам з розвинутою економікою, широкого розповсюдження.

Проте окремі позитивні наслідки введення пропорційного оподаткування доходів фізичних осіб можна визнати. В осередку українських платників почала формуватися податкова культура, укріплялися податкові навички, такі як облік доходів і витрат, їх документальне підтвердження, вивчення податкового законодавства, своєчасне надання податкової звітності тощо.

На сучасному етапі і в відновлювальний період після закінчення воєнних дій формування податкової політики в Україні для відновлення своєї економіки потребує: повернення частини населення, яке через загрози власній безпеці, обумовлені бойовими діями, емігрували в інші країни; збереження капіталів та висококваліфікованих спеціалістів в країні; залучення інвестицій та міжнародних фахівців; зменшення витрат на адміністрування податків та контролю за їх справлянням.

Введення прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб в Україні може створити перешкоди в цьому, оскільки:

– українці, які є вимушеними мігрантами на сучасному етапі, при поверненні в Україну і без того стикнуться зі збільшенням податкового навантаження у вигляді збільшення впливу податкового адміністрування на їх життя (необхідно буде подати податкові декларації з зазначенням доходів, отриманих за кордоном, підтвердити податкове резиденство тощо). Збільшення податкового навантаження шляхом введення прогресивних ставок на доходи фізичних осіб, ускладнення податкового адміністрування, пов'язаного з цим – все це може стати одним з антистимулів для їх повернення;

– податкове навантаження на фізичних осіб в Україні знаходиться на середньому для Європи рівні, проте оцінюються населенням як високе по відношенню до ефективності діяльності держави, податки сприймаються не як засіб забезпечення достатнього рівня суспільних благ, а як засіб забезпечення певних груп економічних агентів за рахунок інших. В таких умовах збільшення податкового навантаження шляхом застосування прогресивних ставок податку на доходи фізичних осіб може бути сприйняте негативно;

– стереотипи доброчесної податкової поведінки, які почали формуватися в українському суспільстві, в умовах значного збільшення податкового навантаження, не встигнув закріпитися, можуть атрофуватися, збільшиться опортуністична податкова поведінка – «оптимізація» доходів, ухилення від оподаткування, що обумовить необхідність збільшення контролю з боку податкових органів;

– для забезпечення контролю за вірністю нарахування та сплатою податку необхідно буде збільшити витрати на його адміністрування та фіскальний апарат;

– завдяки сучасним інформаційно-комунікативним технологіям, легалізації обороту віртуальних активів в Україні фізичні особи мають можливість уникнути оподаткування шляхом виведення коштів за межі юрисдикції України.

Висновки і пропозиції. На наш погляд, у випадку, якщо український

законодавець, маючи за мету відновлення економіки, збільшить податкове навантаження на платників податків шляхом введення прогресивних ставок податку на доходи фізичних осіб, це може призвести до протилежного результату і стати фактором, який негативно вплине на бюджетні надходження, що, в свою чергу, не надасть можливості для відновлення економіки. У випадку, якщо прогресивна система оподаткування доходів фізичних осіб все ж таки буде застосована, необхідно пам'ятати, що «верхні» розміри його ставок не повинні перевищувати 45-50 відсотків.

Список використаної літератури:

1. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
2. Дутчак О. Гладун А. Прогресивне оподаткування робить людей щасливішими, але чи допоможе воно Україні? URL: <https://commons.com.ua/uk/progresivneopodatkuvannya-robot-lyudejshhaslivishimi-ale-chidopomozhe-vonoukrayini/>.
3. Романюк О. В Україні хочуть збільшити податки: кому доведеться платити більше. URL: <https://www.segodnya.ua/ua/economics/enews/nalog-nadodohody-hotyat-uvelichit-dlya-kogo-i-naskolko-1412852.html>.
4. Божанова О., Петрова Л. Реформування податку з доходу фізичних осіб: сучасний стан та перспективи. Економічний вісник. 2020. № 2. С. 65–75.
5. Про внесення змін до статті 167 Податкового кодексу України (щодо запровадження справедливої прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб) : проект закону від 16 січня 2020 року № 275. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ji01199i?an=5&ed=2020_01_16.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо запровадження справедливої прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб)» від 16 січня 2020 року № 275. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI01199A?an=2>
7. Рядінська В. О. Правове забезпечення становлення та розвитку системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні.

- дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 569 с.
8. Mirrless J.A. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *Review of economic studies*. 1971. № 38. P. 175–208.
9. Laffer A.B., Moore S., Tanou P. *The End of Prosperity: How Higher Taxes Will Doom the Economy – If We Let It Happen*. Simon and Schuster. 2009. 368 p.
10. Про прибутковий податок з громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 5 липня 1991 р. № 1306-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. №43. Ст. 568.
11. Про прибутковий податок з громадян : Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. № 13-92. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 10. Ст. 77.
12. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України від 22 травня 2003 р. № 889-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 37. Ст. 308.
-

Riadinska V. Progressive personal income taxation in Ukraine: arguments against

The article analyzes the historical background of the introduction of income taxation of personal income, its development in the twentieth and twenty-first centuries in foreign countries and in Ukraine, and investigates the arguments for the expediency of introducing progressive and proportional personal income tax rates. The analysis of the experience of applying personal income taxation at progressive rates has identified a number of negative consequences. These include a reduction in labor activity, a reduction in the official labor market, an increase in opportunistic behavior on the part of taxpayers, the use of «optimization» mechanisms when calculating and paying tax or tax evasion, an increase in expenses for tax administration, control over its assessment and payment, economic migration, and a reduction in economic incentives for active work, as well as the stimulation of «parasitic» behavior on the part of individual members of society. It is observed that the introduction of progressive taxation of personal income in Ukraine at the present stage may have the unintended consequence of reducing the number of individuals returning to the country. This is due to the fact that the tax burden on taxpayers may increase, which could create disincentives for those who have been forced to leave Ukraine to return. Furthermore, the introduction of progressive taxation may also result in an increase in opportunistic behavior among taxpayers, as they seek to minimize their tax liability. In light of the scientific research and practice of applying progressive personal income tax rates in foreign countries, the author proposes an optimal amount of such tax rates in the event of the implementation of a progressive personal income tax system.

Key words: tax, taxation, personal income tax, progressive taxation, proportional taxation, tax rates, tax burden, economic recovery.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.7>

Д. А. Пунтус

доктор філософії права,
помічник судді

Черкаського окружного адміністративного суду

ДОСВІД КРАЇН-ЄС ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ РІЗНИХ КОМПОНЕНТІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті розглядається досвід країн Європейського Союзу (ЄС) щодо впровадження різних компонентів соціального забезпечення, підкреслюючи важливість комплексного підходу до розробки та реалізації соціальної політики. Соціальне забезпечення є фундаментальним елементом європейської соціальної моделі, спрямованої на захист населення від фінансових наслідків соціальних ризиків, таких як хвороба, старість, нещасні випадки на виробництві або втрата роботи, а також на запобігання бідності та підтримку гідного рівня життя.

Європейський стовп соціальних прав, проголошений інституціями ЄС та державами-членами, підтверджує спільне переконання у важливості ефективних, справедливих та інклюзивних систем соціального захисту для стабільної зайнятості, соціальної згуртованості та сильної і стійкої економіки. Вдосконалення соціального захисту включає посилення інвестицій у людський капітал: дітей, батьків, працівників, підприємців, людей похилого віку, людей з обмеженими можливостями та бездомних.

Європейський Союз постійно розробляє пропозиції та ініціативи для підтримки держав-членів у вирішенні викликів, які ставить перед соціальним захистом сучасний світ праці. Ці ініціативи спрямовані на розширення та покращення соціального захисту для 40% працівників, які недостатньо ним охоплені, а також на забезпечення підтримки всіх працівників під час переходу між професіями.

Стаття аналізує приклади найкращих практик з різних країн ЄС з метою обміну досвідом та винесення уроків. Зокрема, розглядаються кейси Фінляндії, Словаччини, Словенії, Франції, Бельгії, Латвії.

Висновки статті підкреслюють важливість гнучкості та адаптивності національних систем соціального захисту до нових соціально-економічних викликів, таких як зростання мобільності населення та зміни на ринку праці. Досвід країн ЄС може служити цінним прикладом для інших держав, які прагнуть покращити свої системи соціального захисту шляхом впровадження інноваційних підходів і адаптації до нових реалій.

Ключові слова: соціальне забезпечення, соціальних захист, соціальні ризики, робота, трудові відносини, нетипові працівники, тимчасова непрацездатність, фінансова грамотність.

Вступ. Системи соціального захисту в різних формах є наріжним каменем європейської соціальної моделі та добре функціонуючої соціальної ринкової економіки. Ключовою функцією соціального захисту є захист людей від фінансових наслідків

соціальних ризиків, таких як хвороба, старість, нещасні випадки на виробництві або втрата роботи, запобігання та подолання бідності та підтримка гідного рівня життя. Проголосивши Європейський стовп соціальних прав, інституції ЄС та держа-

ви-члени висловили спільне переконання в тому, що ефективні, справедливі та інклюзивні системи соціального захисту мають важливе значення для стабільної зайнятості, соціальної згуртованості та сильної і стійкої економіки. Цей компонент створив значний імпульс для Соціальної Європи.

Треба зауважити, що робота над розбудовою соціального захисту та інклюзивністю цього стовпа вже йде повним ходом. Це означає посилення інвестицій в європейських людей: дітей, батьків, працівників, підприємців, людей похилого віку, людей з обмеженими можливостями та бездомних. Особливо треба підкреслити, що Європейський Союз постійно напроцьовує пропозиції та ініціативи, спрямовані на допомогу державам-членам у вирішенні проблем, які швидкозмінний, оцифрований світ праці ставить перед соціальним захистом нестандартних працівників та самозайнятих осіб. Зокрема на меті заохотити держави-члени розширити та покращити соціальний захист для 40% працівників [7], які недостатньо ним охоплені, а також забезпечити, щоб усі працівники отримували необхідну підтримку під час переходу від однієї професії до іншої: надання можливості нестандартним працівникам та самозайнятим особам брати участь у програмах соціального забезпечення на основі внесків (ліквідація формальних прогалин в охопленні); вжиття заходів, що дозволяють їм накопичувати та отримувати адекватні соціальні виплати як членам програми (адекватне ефективне охоплення), а також сприяння збереженню та переведенню соціальних виплат з однієї програми в іншу; підвищення прозорості систем соціального забезпечення та прав на соціальне забезпечення.

Виклад основного матеріалу.

Беручи до уваги спільні виклики, з якими ми стикаємося, вбачаємо за доцільне проаналізувати приклади найкращих практик з метою обміну досвідом, загострення нашого мислення та винесення уроків з того, як держави-члени впроваджують компоненти соціального забезпечення на практиці.

Так, кейс Фінляндії полягає в **універсальній допомозі по тимчасовій**

непрацездатності для всіх. Проблема У Конституції Фінляндії сказано, що «ті, хто не може отримати кошти, необхідні для гідного життя, мають право на отримання необхідних засобів до існування та догляду». Кожна людина повинна мати право на прожитковий мінімум, у тому числі на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, старості, народження дитини або втрати годувальника. Фінська система страхування на випадок хвороби є універсальною, оскільки охоплює не лише всіх найманих працівників і самозайнятих осіб, а й тих, хто взагалі не має жодного доходу (домогосподарки, студенти тощо). Проте, оскільки законодавство було створено в 1963 році і з того часу до нього було внесено кілька змін, його складність призвела до певних прогалин в ефективному охопленні соціальним захистом у зв'язку з виплатою допомоги по тимчасовій непрацездатності.

Рішенням стало те, що у 2004 році Закон про медичне страхування Фінляндії було переписано з метою уточнення його правил та мінімізації прогалин у покритті, зробивши систему більш сучасною та ефективною. Розробка закону була спільною роботою, в якій брало участь широке коло установ, організацій та соціальних партнерів. Допомога розраховується на основі попереднього заробітку, включаючи зарплату, заробітну плату та дохід від самозайнятості. Для тих, хто поєднує роботу за наймом і самозайнятість, враховуються обидва доходи. Для тих, хто має низький дохід або взагалі не має доходу, допомога по тимчасовій непрацездатності, а також допомога у зв'язку з вагітністю та пологами та допомога по догляду за дитиною виплачуються за мінімальною ставкою. Нещодавні зміни також скоротили період очікування для самозайнятих осіб до одного дня. Вплив Ці заходи забезпечують всім особам право на відшкодування витрат, понесених у зв'язку з лікуванням хвороби або втратою доходу внаслідок короткочасної непрацездатності через хворобу, вагітність або догляд за дитиною. Універсальний мінімальний тариф гарантує покриття для вразливих верств населення, таких як низькооплачувані та безробітні. Скорочений період очі-

кування і той факт, що до уваги береться весь дохід, також допомагає забезпечити справедливість системи для самозайнятих осіб. Хоча основна структура фінської системи залишилася незмінною, кілька коригувань, таких як ці, допомогли забезпечити ефективно покриття для всіх [1].

Словаччина демонструє **соціальний захист нетипових працівників**. Проблема полягала в тому, що згідно з Трудовим кодексом Словаччини, деякі нетипові форми зайнятості визначаються як «робота за договором», що означає, що робота виконується поза межами трудових відносин. До 2013 року особи, які виконують роботу за договором, і ті, хто надає роботу, не були зобов'язані сплачувати внески на соціальне страхування (за винятком страхування від нещасних випадків і страхування гарантії заробітної плати). Як наслідок, працівники за договором не мали права на отримання виплат, що замінюють дохід, у разі настання таких соціальних ситуацій, як тимчасова непрацездатність, материнство, інвалідність, вихід на пенсію, професійне захворювання або безробіття.

Рішенням стала Поправка до Закону про соціальне страхування безпосередньо змінила цей недолік соціального захисту. Починаючи з 2013 року, особи, які працюють за трудовим договором і мають постійний дохід, зобов'язані сплачувати внески на страхування на випадок хвороби, пенсійне страхування та страхування на випадок безробіття. Для окремих груп населення (наприклад, студентів та пенсіонерів) було запроваджено особливу систему. Нова система була узгоджена після стандартного переговорного процесу, що включав процедуру громадського обговорення та тристоронні переговори з соціальними партнерами. Вплив Цей захід був спрямований на покращення соціального захисту нетипових працівників, які працюють «за угодою». В результаті поправки особи, які працюють за договором і мають регулярний дохід, мають право на фінансову підтримку в разі тимчасової непрацездатності, вагітності та пологів, інвалідності, виходу на пенсію, професійного захворювання або безробіття. Водночас цей захід сприяв створенню

рівних умов для різних типів трудових відносин. Після реформи кількість осіб, які працюють за трудовим договором, також різко скоротилася – з близько 640 000 у 2012 році до 400 000 у 2017 році [2].

Словенія у свою чергу демонструє кейс по впровадженню компонента соціального забезпечення із змістом, що **кожне робоче місце має значення**.

Проблема в тому, що у Словенії діє єдина загальна система соціального забезпечення, в якій рівень внесків і виплат залежить від правового статусу особи. Основною правовою підставою для виконання роботи в Словенії є постійний трудовий договір на повний робочий день. Оскільки робота стає все більш диверсифікованою, наприклад, зростає кількість самозайнятих осіб і з'являються різні форми нетипової роботи (наприклад, робота студентів і додаткова робота на індивідуальній основі), виникла необхідність забезпечити адекватне охоплення і цих працівників системою соціального забезпечення.

Вирішили цю ситуацію досить цікавим шляхом. Міністерства, відповідальні за соціальне забезпечення, прийняли підхід «кожне робоче місце має значення», що означає, що всі форми роботи, включно з нестандартними формами (наприклад, студентська робота, цивільно-правові договори та додаткова робота), включені в систему соціального забезпечення. З цією метою було внесено низку змін до законодавства про пенсійне страхування, студентське законодавство та трудове законодавство. Закон «Про пенсійне страхування та страхування у зв'язку з інвалідністю» 2013 року зобов'язав включити до системи пенсійного страхування інші форми роботи, окрім роботи, що виконується за стандартними трудовими договорами. Постанова 2014 року про працю студентів (про внесення змін до Закону про збалансованість державних фінансів) спрямована на зменшення сегментації на ринку праці шляхом покращення соціального та економічного захисту працівників-студентів. Відповідно до Закону «Про запобігання незадекларованій праці та зайнятості населення» 2014 року, додаткова робота, що виконується фізичними особами для фізичних осіб (наприклад,

прибирання, догляд за дітьми та репетиторство), була формалізована і включена в систему соціального забезпечення. Вплив Законодавчі зміни запровадили сплату внесків на соціальне страхування для осіб, які працюють за цивільно-правовими договорами, студентів та осіб, які виконують додаткову роботу для фізичних осіб. Відповідно до цих змін, ці нетипові працівники тепер мають право на пропційну частку прав, зокрема, на пенсійне страхування та страхування на випадок інвалідності, а також медичне страхування за рахунок роботодавця. Права на соціальний захист також повністю зберігаються, коли люди змінюють роботу або статус зайнятості [3].

Цікавий досвід Франції, оскільки вони впровадили досить специфічний компонент соціального забезпечення – покращення охоплення у сфері виконавських мистецтв.

Проблема полягала в тому, що тимчасові працівники в індустрії перформативних мистецтв ризикують втратити право на соціальний захист через надмірний адміністративний тягар короткострокових контрактів у цьому секторі. Щоб допомогти роботодавцям правильно та ефективно управляти правами на соціальний захист, Франція визначила потребу в єдиному центрі для надання допомоги з трудовими контрактами.

Рішенням став Єдиний центр з організації разових шоу (GUSO – Guichet Unique du Spectacle Occasionnel), який був створений у 1999 році як обов'язковий контактний пункт для організаторів разових шоу (наприклад, кафе, барів, ресторанів та індивідуальних організаторів). GUSO має на меті зменшити адміністративний тягар, пов'язаний з трудовими договорами, і опікується адмініструванням фонду заробітної плати роботодавців, включаючи внески на соціальне страхування та інші права і внески, пов'язані з трудовим статусом короткострокових працівників. Система перенесення прав дає можливість працівникам накопичувати час на відпустку для професійного навчання. Роботодавці фінансують права на професійне навчання в рамках пайового фонду. Також

було запроваджено стимулюючі заходи з наданням роботодавцям субсидій для сприяння працевлаштуванню. Вплив Заходи призвели до укладення колективних угод про виплати на випадок безробіття для працівників індустрії розваг, які працюють з перервами. Інші угоди такого типу дозволяють працівникам отримати доступ до навчання впродовж життя та забезпечують страховий захист на випадок смерті або повної та постійної втрати працездатності. Також були досягнуті домовленості про доступ працівників індустрії розваг до додаткового медичного страхування за зниженими цінами завдяки створенню спільного фонду, який підтримується роботодавцями на основі відсотка від фонду оплати праці [4].

Особливо цінний для України досвід Белгії, вони впровадили **допомогу по вагітності та пологах для більшої кількості само зайнятих матерів**.

Самозайняті жінки в Бельгії після народження дитини мають право на отримання допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами у вигляді так званих ваучерів на послуги. Ці ваучери - зазвичай форма оплати, що надається сертифікованими підприємствами за виконання домашніх обов'язків - надаються самозайнятим матерям безкоштовно. Донедавна самозайняті жінки мали самі подавати документи на отримання декретних виплат, і вони часто отримували їх із запізненням через повільні адміністративні процеси. Крім того, багато жінок не знали про цю схему або не були достатньо обізнані з тим, як вона працює.

Проблеми з системою декретних виплат для самозайнятих осіб були вирішені Королівським указом від 11 серпня 2017 року, який набув чинності у вересні 2017 року. Як того вимагає законодавство, в процесі роботи були проведені консультації з Фінансовою інспекцією, Міністром бюджету та Державною радою. Після реформи допомога у зв'язку з вагітністю та пологами призначається напівавтоматично, тобто самозайнятим жінкам більше не потрібно самостійно подавати заяву на отримання допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами. Якщо

вони відповідають кваліфікаційним умовам, фонд соціального страхування автоматично зв'язується з жінкою і запитує, чи бажає вона отримати допомогу. Вплив Ця зміна вже збільшила кількість самозайнятих жінок, які отримують допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами. Статистичні дані свідчать про значне зростання загальної кількості одержувачів допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами: 2 625 жінок отримали допомогу в другій половині 2017 року (коли було запроваджено реформу) порівняно з 2 313 жінками в першій половині року – зростання більш ніж на 13%. Нова система також означає, що жінкам більше не потрібно звертатися за допомогою протягом напружених тижнів після пологів. Допомога призначається набагато швидше, оскільки вона більше не залежить від індивідуальних заявок і затримок, спричинених повільними адміністративними процесами. Той факт, що з самозайнятими матерями зв'язуються безпосередньо, також допомагає їм дізнатися про своє право на допомогу по вагітності та пологах і про те, як вони можуть її отримати [5].

Останній вдалий приклад, який на наше переконання має бути обов'язковим компонентом системи соціального забезпечення в країні – це досвід Латвії, а саме **навчання фінансової грамотності для безробітних і населення в цілому.**

Проблема в тому, що незважаючи на поступове підвищення мінімальної заробітної плати в Латвії, багато працівників продовжують недоотримувати заробітну плату, часто через нестандартну або незадекларовану роботу. Працівники, які офіційно не зареєстровані або отримують зарплату готівкою, не лише ризикують наразитися на погані або небезпечні умови праці, але й не мають доступу до достатнього соціального захисту. Частково труднощі у вирішенні цієї проблеми пов'язані з браком знань та обізнаності серед працівників про податки, соціальне забезпечення та управління фінансами.

Рішення виявилось цікавим. Так, на основі виявленої потреби у підвищенні рівня фінансової грамотності безробітних, а також усіх відвідувачів веб-сайту

Державної служби зайнятості, було розроблено нову цифрову навчальну онлайн-програму під назвою «Фінансова грамотність. Мої гроші сьогодні та завтра» була запроваджена у 2018 році. Цей новий цифровий курс, співфінансований Європейським фондом зайнятості, також доступний для працевлаштованих осіб, включаючи групи ризику – незадекларованих працівників та осіб з низькими доходами. Він надає базову інформацію про систему соціального забезпечення, важливість сплати податків і вплив цього на пенсії та право на доступ до державного соціального страхування. П'ятигодинний курс також містить поради щодо управління особистими фінансами та бюджетування. Вплив Загалом, протягом перших восьми місяців 2018 року 12 665 безробітних та шукачів роботи, зареєстрованих у Державній служби зайнятості, взяли участь у тренінгах з фінансової грамотності. У майбутньому ініціатива має на меті охопити 20 000 учасників на рік завдяки новій навчальній онлайн-програмі. Курс має на меті мати довгостроковий вплив, допомагаючи людям планувати наперед і мислити превентивно. Зокрема, він має покращити розуміння важливості прийняття соціально та фінансово відповідального вибору та впливу цього вибору на власне життя [6].

Висновки. Досвід країн Європейського Союзу щодо впровадження різних компонентів соціального забезпечення демонструє важливість комплексного підходу до розробки та реалізації соціальної політики. Країни ЄС досягли значних успіхів у створенні ефективних систем соціального захисту, які охоплюють широкий спектр соціальних послуг і допомог, від медичного страхування до програм підтримки безробітних та пенсійного забезпечення. Важливим елементом цього успіху є інтеграція національних зусиль у рамках спільної правової та інституційної бази ЄС, що забезпечує координацію і гармонізацію соціальних політик між країнами-членами.

Одним з ключових факторів успішної імплементації соціального забезпечення є гнучкість і адаптивність національних систем до нових соціально-економічних

викликів, таких як зростання мобільності населення, зміни на ринку праці та вплив глобальних криз. Використання передового досвіду країн ЄС може служити цінним прикладом для інших держав, які прагнуть поліпшити свої системи соціального захисту, зокрема, через впровадження інноваційних підходів і адаптацію до нових реалій.

У підсумку, досвід країн ЄС підкреслює важливість постійного вдосконалення соціального забезпечення, що базується на принципах солідарності, рівності та справедливості, а також необхідність тісної міжнародної співпраці для досягнення високих стандартів соціального захисту для всіх громадян.

Список використаної літератури:

1. Ministry of Social Affairs and Health. URL: stm.fi/en/frontpage.
2. Ministry of Labour, Social Affairs and Family. URL: www.employment.gov.sk/en.
3. Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities. URL: www.mddsz.gov.si/en.
4. European Trade Union Confederation (ETUC). URL: etuc.org.
5. FPS Social Security. URL: socialsecurity.belgium.be/en.
6. Ministry of Welfare. URL: lm.gov.lv/eng.
7. Access to social protection for workers and the self-employed. Best practice examples from EU Member States. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8157&furtherPubs=yes>

Puntus D. Experience of EU countries in implementing various components of social security

the article examines the experience of the European Union (EU) countries in implementing various components of social security, emphasizing the importance of a comprehensive approach to the development and implementation of social policy. Social security is a fundamental element of the European social model aimed at protecting the population from the financial consequences of social risks, such as illness, old age, workplace accidents or job loss, as well as at preventing poverty and maintaining a decent standard of living.

The European Pillar of Social Rights, proclaimed by the EU institutions and Member States, reaffirms the shared conviction that effective, fair and inclusive social protection systems are essential for stable employment, social cohesion and a strong and sustainable economy. Improving social protection includes strengthening investments in human capital: children, parents, workers, entrepreneurs, older people, people with disabilities and homeless people.

The European Union is constantly developing proposals and initiatives to support Member States in addressing the challenges posed to social protection by the modern world of work. These initiatives are aimed at extending and improving social protection to the 40% of workers who are not sufficiently covered, as well as at ensuring that all workers are supported during the transition between professions.

The article analyzes examples of best practices from different EU countries in order to share experiences and draw lessons. In particular, the cases of Finland, Slovakia, Slovenia, France, Belgium, and Latvia are considered.

The conclusions of the article emphasize the importance of flexibility and adaptability of national social protection systems to new socio-economic challenges, such as increased population mobility and changes in the labor market. The experience of the EU countries can serve as a valuable example for other countries seeking to improve their social protection systems by introducing innovative approaches and adapting to new realities.

Key words: *social security, social protection, social risks, work, labor relations, atypical workers, temporary disability, financial literacy.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.8>

А. В. Баско

доктор філософії в галузі права,
докторант Запорізького національного університету
<https://orcid.org/0009-0007-9858-257X>

РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЛЕЖНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

В статті з'ясовано поняття та сутність державної політики у сфері забезпечення органами місцевого самоврядування належного функціонування критичної інфраструктури; здійснено аналіз правових засад забезпечення органами місцевого самоврядування належного функціонування критичної інфраструктури, виокремлено їх вади та запропоновано напрямки удосконалення.

В результаті дослідження встановлено, що державна політика у сфері забезпечення органами місцевого самоврядування належного функціонування критичної інфраструктури це система організаційних, нормативно-правових, інженерно-технічних, ресурсних, інформаційно-аналітичних та методологічних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки та захисту об'єктів критичної інфраструктури, адміністрування якими здійснюється органами місцевого самоврядування, а саме: комунальне господарство та комінанальні послуги, водопостачання, водовідведення, водоочищення, утилізація побутових відходів, надання адміністративних послуг, та ін.

Встановлено відсутність нормативного визначення системи повноважень ОМС у сфері захисту критичної інфраструктури та запропоновано: 1) урегулювати в окремій статті Закону України «Про місцеве самоврядування» повноваження ОМС щодо захисту критичної інфраструктури, а саме: підготовка, подання на затвердження, організація виконання та реалізація місцевих програм у сфері захисту критичної інфраструктури; затвердження переліку об'єктів критичної інфраструктури, які потребують захисту та подання клопотання до КМУ про внесення їх об'єктів критичної інфраструктури; утворення комісії контролю за дотриманням умов функціонування та захисту критичної інфраструктури; ведення моніторингу викликів і загроз, що можуть виникати та створювати загрозу захисту об'єктів критичної інфраструктури, вживати заходи щодо їх негайного усунення; утворення органів з евакуації, планування, підготовка та проведення на відповідній території у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, пожежі, іншої небезпечної події евакуації населення, культурних і матеріальних цінностей, їх розміщення та життєзабезпечення населення на об'єктах критичної інфраструктури; забезпечувати контроль за пропускним режимом на об'єктах критичної інфраструктури першої категорії; вживати інших заходів щодо захисту критичної інфраструктури, в тому числі заходів адміністративного примусу»; 2) включити ОМС до системи секторальних органів у сфері захисту критичної інфраструктури, які таким чином будуть наділені відповідними повноваженнями нарівні з державними органами, шляхом внесення змін до Закону «Про критичну інфраструктуру»; 3) включити до Переліку секторів критич-

ної інфраструктури, ті сектори, захист яких забезпечують органи місцевого самоврядування, а саме: «Сектор – комунальне господарство та комінальні послуги; підсектор – водопостачання, водовідведення, водоочищення, утилізація побутових відходів; типи основної послуги – доставка води водогонами, відведення води через каналізаційні стоки, робота водоочисних станцій та колекторів, робота комунальних звалищ та комунальних підприємств переробки побутових відходів; секторальний орган у сфері захисту критичної інфраструктури – відповідні підрозділи (служби) ОМС».

Ключові слова: критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, державна політика у сфері належного функціонування критичної інфраструктури, органи місцевого самоврядування, повноваження у сфері захисту критичної інфраструктури.

Постановка проблеми. З моменту початку 24 лютого 2022 року повномасштабного військового вторгнення росії на територію України і до сьогодні однією із загроз для України є загроза пошкодження, знищення критичної інфраструктури, без діяльності якої важко буде забезпечувати повноцінне функціонування держави в цілому, і саме на це нажалі спрямовані значні зусилля ворога. Крім ЗСУ значні обов'язки по захисту критичної інфраструктури покладаються на центральні та місцеві органи виконавчої влади, а більше на органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), які ключовим суб'єктом управління (адміністрування) у сфері належного функціонування та захисту об'єктів в першу чергу комунальної інфраструктури, об'єктів тепло-, водопостачання, комунального транспорту, утилізації відходів, утримання тимчасових укриттів та ін. У зв'язку з цим питання ефективного реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері належного функціонування критичної інфраструктури мають ключове значення в умовах воєнного стану, що актуалізує предмет дослідження даної статті та визначає актуальність її тематики.

Стан дослідження проблематики статті. Проблематику окремих питань захисту критичної інфраструктури досліджували: А. Балашов, О. Белов, Д. Бірюков, Д. Бобро, О. Глушкевич, В. Голубев, О. Єрменчук, Г. Зубко, С. Іванюта, С. Кондратов, І. Манжул, О. Суходоля, В. Цигичко та ін. Однак найбільш сучасним дослідження державної системи захисту критичної інфраструктури є монографія Теленика С.С. «Державна система захисту критичної інфраструктури України: концептуальні засади адміністративно-правового регулювання» (2020 рік)

[1]. В той же час питання реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері належного функціонування критичної інфраструктури, тим більше в умовах воєнного стану, висвітлені недостатньо та потребують більш широкого дослідження.

Таким чином на досягнення **мети дослідження** – з'ясування сутності державної політики у сфері забезпечення органами місцевого самоврядування належного функціонування критичної інфраструктури плануємо до виконання наступні **завдання** дослідження: з'ясування правових засад забезпечення органами місцевого самоврядування належного функціонування критичної інфраструктури; визначення поняття державної політики у сфері забезпечення органами місцевого самоврядування належного функціонування критичної інфраструктури та його складових.

Матеріали та методи дослідження. Виходячи з окресленого предмета дослідження, нами було обрано комплексний підхід до застосування методів наукового пошуку. Методологічну основу дослідження складає діалектичний метод, застосування якого дозволило всебічно розкрити природу «забезпечення органами місцевого самоврядування належного функціонування критичної інфраструктури» як організаційну форму забезпечення життєдіяльності регіону та створення безпекового середовища в умовах воєнного стану, а також простежити генезу цього явища. Формально-юридичний метод використовувався для встановлення правових засад забезпечення органами місцевого самоврядування належного функціонування критичної інфраструктури; застосування формально-логічного методу стало підґрунтям для

виявлення недоліків у національному правовому регулюванні, та пошуку шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Органи місцевого самоврядування є одними з основних суб'єктів державно-приватної взаємодії в сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури. Цей напрям діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури передбачено як в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише в окремих його положеннях, зокрема в статті 29 «Повноваження щодо управління комунальною власністю» визначено, що «до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: 1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад; 2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад; 3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад; 4) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна» [2]. Окремо в статті 36-1 цього закону визначено повноваження щодо організації та забезпечення цивільного захисту населення від різного виду катастроф, катаклізмів; до певної міри дотичними до захисту критичної інфраструктури є повноваження в галузі оборонної роботи, визначені в статті 36 Закону, однак мова тут йде про повноваження в першу чергу пов'язані з мобілізаційною роботою та інформування населення про загрози. Таким чином слід констатувати що повноваження щодо забезпечення належного функціонування та захисту критичної інфраструктури ОМС в Законі «Про місцеве

самоврядування» не визначені, скоріше вони не носять систематизований характер, а деякі з них закріплені в різних статтях, що регулюють особливості реалізації повноважень ОМС в окремих сферах. Деякі автори провівши аналіз даних статей, приходять до висновку, що «повноваження сільських, селищних міських рад у сфері захисту критичної інфраструктури можливо згрупувати таким чином: 1) інформаційно-аналітичне забезпечення функціонування механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури: заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; тощо; 2) кадрове забезпечення функціонування механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури: утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби; тощо; 3) здійснення контролю в сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури: заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території; тощо [3, с. 30].

Безпосереднім законом, який регулює правові засади реалізації державної політики у сфері функціонування та захисту критичної інфраструктури є Закон України «Про критичну інфраструктуру» який набрав чинності 15 грудня 2021 року [4]. Закон визначає правові та організаційні засади створення та функціонування критичної інфраструктури і є складовою законодавства України у сфері національної безпеки. Він дає основні визначення та, поряд з вже прийнятими Постановами Кабінету Міністрів України, дає підґрунтя для комплексного забезпечення захисту критичної інфраструктури [4]. Розділ II Закону регламентує основні засади державної політики у сфері контролю безпеки об'єктів критичної інфраструктури України, зокрема відповідно до статті 4 Закону «державна політика у сфері захисту критичної інфраструктури ґрунтується на засадах: 1) визнання необхідності забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури; 2) визначення законодавчих вимог до принципів, пріоритетів, стратегічних завдань, підходів щодо захисту критичної інфраструктури; 3) визначення суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури, їх повноважень та засад відповідальності, порядку взаємодії; 4) створення умов та впровадження заходів, спрямованих на ефективне зниження і контроль за ризиками безпеки, на зниження ризику реалізації можливих загроз, ліквідацію та/або мінімізацію наслідків реалізованих загроз, кризових ситуацій та інших їх видів; 5) створення системи раннього виявлення загроз критичній інфраструктурі; 6) запровадження державно-приватного партнерства, взаємодії суб'єктів господарювання та населення з питань забезпечення захисту та стійкості критичної інфраструктури; 7) забезпечення міжнародного співробітництва у сфері захисту критичної інфраструктури; 8) створення умов швидкого відновлення надання життєво важливих функцій та послуг у разі реалізації загроз і порушення функціонування критичної інфраструктури» [4]. Отже, метою державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури є забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури,

запобігання проявам несанкціонованого втручання в їх функціонування, прогнозування та запобігання кризовим ситуаціям на об'єктах критичної інфраструктури.

Для того щоб визначити місце ОМС в системі суб'єктів реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури, необхідно звернути увагу на перелік об'єктів критичної інфраструктури та визначити можливий вплив на них ОМС. Статтею 8 Закону визначено, що «віднесення об'єктів до критичної інфраструктури здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; віднесення об'єктів до критичної інфраструктури здійснюється за сукупністю критеріїв, що визначають їх соціальну, політичну, економічну, екологічну значущість для забезпечення оборони країни, безпеки громадян, суспільства, держави і правопорядку, зокрема для реалізації життєво важливих функцій та надання життєво важливих послуг, свідчать про існування загроз для них, можливість виникнення кризових ситуацій через несанкціоноване втручання в їх функціонування, припинення функціонування, людський фактор чи природні лиха, тривалість робіт для усунення таких наслідків до повного відновлення штатного режиму, умовний перелік яких визначений в ч. 3 цієї статті [4]. Чіткого переліку об'єктів критичної інфраструктури в Законі не наведено, що цілком логічно, адже для внесення того чи іншого об'єкту до критичного необхідно було здійснювати внесення змін та доповнень до Закону. Тому класифікацію об'єктів критичної інфраструктури здійснено на рівні Постанов КМУ, зокрема мова йде про Постанову Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 р. № 1109 «Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури», якою окремо затверджено «Порядок ведення Реєстру об'єктів критичної інфраструктури, включення таких об'єктів до Реєстру, доступу та надання інформації з нього», «Порядок розроблення та погодження паспорта безпеки на об'єкт критичної інфраструктури», «Регламент обміну інформацією між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури» [5].

Градація об'єктів критичної інфраструктури здійснюється за секторальним принципом, для секторів критичної інфраструктури визначаються особливості реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури [6, с. 77–86]. Формування та реалізацію державної політики у відповідних секторах здійснюють секторальні органи у сфері захисту критичної інфраструктури. Секторальні органи у сфері захисту критичної інфраструктури складають та ведуть секторальні переліки об'єктів критичної інфраструктури. Перелік секторів критичної інфраструктури та суб'єктів, відповідальних за формування та реалізацію державної політики у відповідних секторах національної системи захисту критичної інфраструктури (далі – Перелік), визначається Кабінетом Міністрів України. У разі необхідності внесення змін до Переліку Кабінет Міністрів України переглядає та змінює його виходячи з критеріїв критичності, визначених цим Законом. Аналіз Закону та Постанови КМУ дає можливість виокремити такі об'єкти критичної інфраструктури: 1) урядування та надання найважливіших публічних (адміністративних) послуг; 2) енергозабезпечення (у тому числі постачання теплової енергії); 3) водопостачання та водовідведення; 4) продовольче забезпечення; 5) охорона здоров'я; 6) фармацевтична промисловість; 7) виготовлення вакцин, стале функціонування біолабораторій; 8) інформаційні послуги; 9) електронні комунікації; 10) фінансові послуги; 11) транспортне забезпечення; 12) оборона, державна безпека; 13) правопорядок, здійснення правосуддя, тримання під вартою; 14) цивільний захист населення та територій, служби порятунку; 15) космічна діяльність, космічні технології та послуги; 16) хімічна промисловість; 17) дослідницька діяльність.

Також слід зауважити, що об'єкти критичної інфраструктури поділені за такими категоріями критичності: I категорія критичності – особливо важливі об'єкти, які мають загальнодержавне значення, значний вплив на інші об'єкти критичної інфраструктури та порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації державного значення; II

категорія критичності – життєво важливі об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації регіонального значення; III категорія критичності – важливі об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації місцевого значення; IV категорія критичності – необхідні об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації локального значення.

Висновки. На підставі вищезазначеного слід зробити висновок, що ні в проаналізованих вище Законах ні підзаконних нормативних актах не визначено місце ОМС в системі суб'єктів захисту критичної інфраструктури та не систематизовано їх повноважень в цій сфері. Натомість приваюча більш ніж два роки війна довела, що саме на органи місцевого самоврядування лягає найбільше навантаження щодо захисту критичної інфраструктури міст, містечок, ОТГ, яка пов'язана в першу чергу з водо, тепло, газозабезпеченням громадян, облаштуванням тимчасових укриттів, захисту об'єктів комунальної власності стратегічного значення (наприклад очисних споруд) та ін. І саме ОМС найбільше виділяють коштів для відшкодування збитків як громадянам за пошкоджене житло та майно та відновлення об'єктів життєзабезпечення, які є ключовими в системі критичної інфраструктури.

У зв'язку з цим для того щоб належним чином урегулювати правові засади діяльності ОМС у сфері захисту критичної інфраструктури доцільно внести ряд змін та доповнень до діючих нормативно-правових актів, а саме:

1. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» доповнивши його статтею 36-1 «Повноваження щодо захисту критичної інфраструктури» такого змісту: «До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні повноваження: 1) підготовка, подання на затвердження, організація виконання та реалізація місцевих програм у сфері захисту критичної інфраструктури; 2) затвердження переліку об'єктів критичної інфраструктури, які потребують захисту та подання клопотання до КМУ про внесення їх об'єк-

тів критичної інфраструктури; 3) утворення комісії контролю за дотриманням умов функціонування та захисту критичної інфраструктури; 4) ведення моніторингу викликів і загроз, що можуть виникати та створювати загрозу захисту об'єктів критичної інфраструктури, вживати заходи щодо їх негайного усунення; 5) утворення органів з евакуації, планування, підготовка та проведення на відповідній території у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, пожежі, іншої небезпечної події евакуації населення, культурних і матеріальних цінностей, їх розміщення та життєзабезпечення населення на об'єктах критичної інфраструктури; 6) забезпечувати контроль за пропускним режимом на об'єктах критичної інфраструктури першої категорії; 7) вживати інших заходів щодо захисту критичної інфраструктури, в тому числі заходів адміністративного примусу».

2. Внести зміни до Закону «Про критичну інфраструктуру», зокрема ч. 1 ст. 19 «Секторальні органи у сфері захисту критичної інфраструктури» викласти в новій редакції такого змісту: «Державні органи та органи місцевого самоврядування, визначені відповідальними за забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури в окремому секторі критичної інфраструктури, здійснюють такі завдання:....(далі по тексту)». Таким чином ОМС будуть не тільки введені до системи секторальних органів у сфері захисту критичної інфраструктури а і будуть наділені відповідними повноваженнями нарівні з державними органами.

3. Включити до Переліку секторів критичної інфраструктури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 р. № 1109, ті сектори, захист яких забезпечують органи місцевого самоврядування, а саме: «Сектор – комунальне господарство та комінальні послуги; підсектор – водопостачання, водовідведення, водоочищення, утилізація побутових відходів; типи основної послуги – доставка води водогонами, відведення води через каналізаційні стоки, робота водоочисних станцій та колекторів, робота комунальних звалищ та кому-

нальних підприємств переробки побутових відходів; секторальний орган у сфері захисту критичної інфраструктури – відповідні підрозділи (служби) ОМС».

Таким чином при належному правовому регулюванні вищезначених питань діяльність ОМС щодо забезпечення захисту буде в правовому полі а відтак більш ефективною та відповідальною.

В результаті дослідження встановлено, що державна політика у сфері забезпечення органами місцевого самоврядування належного функціонування критичної інфраструктури це система організаційних, нормативно-правових, інженерно-технічних, ресурсних, інформаційно-аналітичних та методологічних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки та захисту об'єктів критичної інфраструктури, адміністрування якими здійснюється органами місцевого самоврядування, а саме: комунальне господарство та комінальні послуги, водопостачання, водовідведення, водоочищення, утилізація побутових відходів та ін.

Список використаної літератури:

1. Теленик С.С. Державна система захисту критичної інфраструктури України: концептуальні засади адміністративно-правового регулювання: *монографія*. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 602 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Крикун В.В. Органи місцевого самоврядування в системі суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020. № 44. С. 27–31.
4. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20/ed20221205#Text>.
5. Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 р. № 1109. *Офіційний вісник України* офіційне видання від 27.11.2020. № 93. Стор. 9. Ст. 2994.
6. Бобро Д. Г. Методологія оцінки рівня критичності об'єктів інфраструктури. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3 (40).

C. 77–86. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Bobro_Dmytro/Metodolohiia_otsinky_rivnia_krytychnosti_obiektiv_infrastruktury.pdf?PHPSESSID=e42scruak1ifebqfqs81bcun7. (дата звернення 20.03.2024).

References:

1. Telenyk S.S. Derzhavna systema zakhystu krytychnoi infrastruktury Ukrainy: kontseptualni zasady administratyvno-pravovoho rehuliuвання [State system of protection of critical infrastructure of Ukraine: conceptual principles of administrative and legal regulation]: monohrafiia. Odesa: Vydavnychiy dim «Helvetyka», 2020. 602 s. [in Ukrainian].
2. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1997. № 24. St. 170. [in Ukrainian].
3. Krykun V.V. Orhany mistsevoho samovriaduvannya v systemi subiektiv zakhystu obiektiv krytychnoi infrastruktury v Ukraini [Local self-government bodies in the system of subjects of protection of critical infrastructure objects in Ukraine]. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiia. 2020. № 44. S. 27–31. [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy pro krytychnu infrastrukturu vid 16.11.2021 № 1882-IX [On critical infrastructure: Law of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20/ed20221205#Text>. [in Ukrainian].
5. Deiaki pytannia obiektiv krytychnoi infrastruktury: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 zhovtnia 2020 r. № 1109 [Some issues of critical infrastructure facilities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy ofitsiine vydannia vid 27.11.2020. № 93. Stor. 9. St. 2994. [in Ukrainian].
6. Bobro D. H. Metodolohiia otsinky rivnia krytychnosti obiektiv infrastruktury [Methodology for assessing the level of criticality of infrastructure objects]. Stratehichni priorytety. 2016. № 3 (40). S. 77–86. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Bobro_Dmytro/Metodolohiia_otsinky_rivnia_krytychnosti_obiektiv_infrastruktury.pdf?PHPSESSID=e42scruak1ifebqfqs81bcun7. (data zvernennia 20.03.2024).

Basko A. Implementation of state policy by local self-government bodies in the field of proper functioning and protection of critical infrastructure

The article clarifies the concept and essence of state policy in the field of ensuring the proper functioning of critical infrastructure by local self-government bodies; an analysis of the legal basis for ensuring the proper functioning of critical infrastructure by local self-government bodies was carried out, their defects were identified and directions for improvement were proposed.

As a result of the study, it was established that the state policy in the field of ensuring the proper functioning of critical infrastructure by local self-government bodies is a system of organizational, legal, engineering, technical, resource, information-analytical and methodological measures aimed at ensuring the safety and protection of critical infrastructure objects, the administration of which is carried out by local self-government bodies, namely: communal economy and communal services, water supply, drainage, water purification, disposal of household waste, provision of administrative services, etc.

It was established that there is no normative definition of the system of powers of local government in the field of critical infrastructure protection, and it is proposed: 1) to regulate in a separate article of the Law of Ukraine "On Local Self-Government" the powers of local government in relation to the protection of critical infrastructure, namely: preparation, submission for approval, organization of implementation and implementation of local programs in the field of critical infrastructure protection; approval of the list of critical infrastructure objects that need protection and submission of a petition to the CMU to include them as critical infrastructure objects; formation of a commission to control compliance with the conditions of operation and protection of critical infrastructure; conducting monitoring of challenges and threats that may arise and pose a threat to the protection of critical infrastructure objects, take measures to eliminate them immediately; formation of evacuation bodies, planning, preparation and implementation in the relevant territory in case of occurrence or threat of occurrence of an emergency situation, fire, other dangerous event of evacuation of the population, cultural and material values, their

placement and life support of the population at critical infrastructure facilities; to ensure access control at critical infrastructure facilities of the first category; take other measures to protect critical infrastructure, including measures of administrative coercion"; 2) include LGUs in the system of sectoral bodies in the field of critical infrastructure protection, which will thus be endowed with relevant powers on a par with state bodies, by amending the Law "On Critical Infrastructure"; 3) to include in the List of critical infrastructure sectors, those sectors whose protection is provided by local self-government bodies, namely: "Sector – communal economy and communal services; sub-sector – water supply, drainage, water treatment, disposal of household waste; types of basic services – water delivery by water carriers, water removal through sewage drains, operation of water treatment plants and collectors, operation of municipal landfills and municipal enterprises for the processing of household waste; sectoral body in the field of critical infrastructure protection – relevant subdivisions (services) of the local government".

Key words: *critical infrastructure, protection of critical infrastructure, state policy in the field of proper functioning of critical infrastructure, local self-government bodies, powers in the field of protection of critical infrastructure.*

УДК 349.6
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.9>

А. В. Гордієнко

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

СИСТЕМА ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ ТА БЕЗПЕКИ ПОВІТРЯНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

У статті досліджено систему та адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України. Вказано, що Забезпечення оптимального функціонування механізму забезпечення охорони атмосферного повітря обумовлює необхідність контролю та нагляду за додержанням законодавства у цій сфері. Нагляд та контроль у сфері забезпечення охорони атмосферного повітря має державно-владну складову, оскільки обидва види діяльності реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами. Зроблено висновок, що серед суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України варто виділити центральні органи виконавчої влади (зокрема Міндовкілля, а також МОЗ, ДСНС, ДАЗВ тощо), які займають вирішальне місце і істотно впливають на здійснення публічного адміністрування у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України в цілому.

Центральні органи виконавчої влади, як суб'єкти публічного адміністрування у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, наділені широким колом повноважень: приймати нормативні акти управління, адміністративні акти, укладати адміністративні угоди, здійснювати дискреційні повноваження, притягувати до адміністративної відповідальності тощо. Тому вкрай важливо на рівні закону детально прописати їх функції та завдання.

На сучасному етапі, як слушно вказується у спеціальній літературі, для сфери охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України характерними є поверхове врегулювання питань, декларативність положень законів, суперечності між певними нормами правових актів. Це є наслідком поспішного прийняття законів, недотримання загальних правил нормопроєктування, браку ефективного організаційно-правового механізму забезпечення законотворчої діяльності, її регулювання, недостатнього рівня правової культури осіб, які беруть участь в законотворчому процесі.

Ключові слова: система, адміністративно-правовий статус, суб'єкт, адміністративно-правового механізм, забезпечення охорони атмосферного повітря, безпека повітряного простору.

Постановка проблеми. Забезпечення оптимального функціонування механізму забезпечення охорони атмосферного повітря обумовлює необхідність контролю та нагляду за додержанням законодавства у цій сфері. Охорона, а відповідно контроль і нагляд, у сфері забезпечення охорони атмосферного повітря має держав-

но-владну складову, оскільки обидва види діяльності реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами. Тому **метою цієї статті** є дослідження системи та адміністративно-правовий статусу суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вчені-адміністративісти на розглядали питання визначення поняття адміністративно-правового статусу, його структурних елементів для окремих суб'єктів адміністративних правовідносин. Зокрема, наукові пошуки були проведені такими науковцями, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та багатьма іншими.

Виклад основного матеріалу. Важливість категорії «адміністративно-правовий статус» складається з декількох складових, які є засадничими щодо дефініції. Етиміологічним базисом у цій конструкції є поняття «статус», яке у спеціальній літературі вживається у багатьох дефініціях, зокрема, від латинського «*status*» – це стан справ, положення чогось взагалі. У філософії статус розглядається, як співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається низкою ознак, специфічних для даної системи [1]. В загальному розумінні правовий статус – це регламентоване нормами права існуюче становище об'єкта в певній системі [2]. Адміністративно-правовий статус суб'єкта є більш специфічною категорією, що зумовлено її зв'язком із конкретною сферою, а також на відміну від статусу суб'єкта в праві в цілому є більш структурованим, оскільки до складових елементів відносять не тільки права та обов'язки.

Як слушно вказує Т.О. Коломоєць, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків закріплених нормами адміністративного права за певним органом, обов'язковою ознакою яких є наявність у такого суб'єкта конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [3].

Основними суб'єктами адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, є центральні органи виконавчої влади, які розробляють основні напрями державної політики у сфері забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки

повітряного простору України та виконують інші функції. Серед органів державної влади важливе місце займають органи виконавчої влади, які виконують державні функції в управлінні економічним, соціокультурним, адміністративним і політичним будівництвом. Кожен з цих органів діє від імені держави, має певний правовий статус і є носієм юридичних повноважень. Реалізація функцій забезпечує досягнення мети виконавчої діяльності. Отже, органи виконавчої влади здійснюють діяльність з публічного адміністрування у сфері забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України і діють поряд із законодавчими та судовими органами.

Ці органи мають широкі повноваження: законотворчі, правозастосовні та правозастосовні, зокрема, щодо реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; щодо забезпечення та реалізації формування державної політики у сфері охорони здоров'я тощо.

Органи виконавчої влади України поділяються на: 1) вищі; 2) центральний; 3) місцеві; 4) спеціальні [4]. Вищим органом виконавчої влади є Уряд України – Кабінет Міністрів.

Згідно Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614 [5], Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Міндовкілля) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міндовкілля є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує: формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки. Основними завданнями Міндовкілля є забезпечення формування державної політики у сфері охорони атмосферного повітря, моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів

з установок, розташованих на території України, а також регулювання озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів, охорони озонowego шару та запобігання зростанню рівня глобального потепління, зміни клімату і виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського протоколу до неї та Паризької угоди; державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, використання та охорону земель, екологічну та радіаційну безпеку, оцінку впливу на довкілля, охорону і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, збереження, відтворення та невиснажливе використання біологічного і ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, охорону атмосферного повітря, моніторинг, звітність та верифікацію викидів парникових газів, регулювання озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів, а також з питань управління відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, дотримання вимог біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі [5].

Міндовкілля реалізує державну політику у сфері охорони атмосферного повітря, моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів, а також у сфері регулювання озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів, охорони озонowego шару та запобігання зростанню рівня глобального потепління, зміни клімату і виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського протоколу до неї та Паризької угоди [5].

Міндовкілля відповідно до покладених на нього завдань: забезпечує нормативно-правове регулювання, а саме розробляє проекти нормативно-правових актів, видає нормативно-правові акти в межах повноважень, передбачених законом, у

сфері охорони атмосферного повітря з питань: установлення порядку та критеріїв взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, визначення видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря; визначення переліків фізичних та біологічних факторів, а також критеріїв визначення стаціонарних джерел забруднення, для яких розробляються нормативи гранично допустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря; проведення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря; розроблення та затвердження планів поліпшення якості атмосферного повітря, короткострокових планів дій; створення інформаційно-аналітичної системи даних про якість атмосферного повітря; затвердження програми державного моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря. Крім того, забезпечує створення та функціонування інформаційно-аналітичної системи даних про якість атмосферного повітря на загальнодержавному рівні; здійснює загальну координацію та організацію проведення моніторингу атмосферного повітря; погоджує програми державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря; дійсно взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря; сприяє залученню інвестицій у сферу охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, охорони атмосферного повітря та озонowego шару та запобігання зростанню рівня глобального потепління, зміни клімату, екологічної та відповідно до своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, охорони та раціонального використання земель, організації охорони та використання природно-заповідного фонду та оцінки впливу на довкілля, зокрема оцінки транскордонного впливу на довкілля тощо [5].

У загальнотеоретичному сенсі суб'єкт визнається носієм предметно-практичної діяльності і пізнання (індивідуального або соціальної групи), джерелом діяльності, який спрямований на об'єкт. Теорія права визначає, що суб'єкти (як учасники правовідносин взагалі, так і адміністративні відносини зокрема) повинні мати правосуб'єктність.

Поняття адміністративної правосуб'єктності складається з потенційної здатності володіти правами та обов'язками у сфері публічного адміністрування, реалізовувати права та обов'язки тощо [6].

У сфері публічного адміністрування суб'єктивні права та обов'язки мають як спільні риси, так і риси, що дозволяють їх розрізняти. Проте, їх об'єднує загальний адміністративно-правовий характер, наявність в адміністративних правовідносинах, наявність меж в поведінці, належність до осіб з адміністративною дієздатністю. Відмінності полягають у тому, що права здійснюються в інтересах власника, а обов'язки – в інтересах інших осіб.

Такими особливостями наділені виконавчі органи, а саме: вони є функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі, і статус виконавчого органу закріплений за ними в нормативному порядку; це найважливіша складова державного управління і державного апарату в цілому; їх об'єднує єдине керівництво і субординація, внаслідок чого вони діють злагоджено і цілеспрямовано; кожен орган цієї системи наділений специфічною компетенцією у сфері державного управління та здійснення державної виконавчої влади; система органів виконавчої влади має регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя; у межах своєї компетенції органи виконавчої влади є організаційно та функціонально незалежними; здійснюється специфічний вид державної діяльності, який за своїм правовим змістом є виконавчо-розпорядчим [7].

На думку Мельника Р.С. та Бевзекно В.М. органи виконавчої влади є основним суб'єктом державного управління, який безпосередньо уповноважений виконувати закон. Саме виконання цих доручень і є основним завданням виконавчих органів [8].

Органи спеціальної компетенції наділені специфічними повноваженнями. Вони мають особливий порядок створення, функціонування та ліквідації. Діяльність цих органів регулюється спеціально створеним законом.

Правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) щодо виявлення та запобігання порушенням вимог, в тому числі природоохоронного законодавства, суб'єктами господарювання, регламентується Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [9]. Зокрема, державний нагляд та контроль здійснюється через Державну екологічну інспекцію України (Держекоінспекція), одним із завдань якої визначено здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства щодо охорони атмосферного повітря [10].

Згідно Наказу Міністерства енергетики та захисту довкілля України від 28 квітня 2020 року № 277 Держекоінспекція для виконання покладених на неї завдань має право здійснювати відбір проб та інструментально-лабораторні вимірювання показників складу та властивостей викидів стаціонарних джерел забруднення атмосферного повітря; вимірювання показників складу та властивостей викидів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря та екологічних показників нафтопродуктів (бензину автомобільного і дизельного палива), які реалізуються шляхом оптової та роздрібною торгівлі суб'єктами господарювання. Збитки, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, нараховуються відповідно до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків [11].

Органи місцевого самоврядування поширюють свою діяльність на конкретну адміністративно-територіальну одиницю.

Вони виконують повноваження центральних органів виконавчої влади в районі, області, місті.

Система місцевих органів виконавчої влади складається з обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також відповідних районних та районних державних адміністрацій у містах Києві та Севастополі. При здійсненні повноважень місцеві державні адміністрації керуються законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади найвищого рівня. Вони взаємодіють з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян.

Державні повноваження виражаються в компетенції органів виконавчої влади і практично реалізуються в прийнятих ними рішеннях. Вони оформляються у вигляді юридично обов'язкових нормативних актів і окремих правових актів, виданих ними від імені держави, а також відображаються в конкретних діях і вжитих заходах. З метою реалізації прийнятих рішень органи виконавчої влади здійснюють контроль і нагляд за неухильним дотриманням вимог, що містяться в актах управління. При цьому вони спираються на інтелектуальну, організаційну, матеріальну і примусову силу держави. Вони захищають ці вимоги від порушень, застосовуючи різноманітні заходи виховання, переконання, пояснення і заохочення, а при необхідності – державний примус.

Зокрема, згідно Положення про державну систему моніторингу довкілля, що затверджена Постановою КМУ від 30 березня 1998 р. № 39133, організаційна інтеграція суб'єктів системи моніторингу здійснюється Міндовкіллям, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища у сфері охорони атмосферного повітря на основі програми державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря.

Згідно Порядку організації та проведення моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 827 [12] суб'єктами моніторингу атмосферного повітря є Міндовкілля, МОЗ, ДСНС, ДАЗВ, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська міська держадміністрація, виконавчі органи міських рад.

Згаданий Порядок визначає, що Міндовкілля: здійснює загальну організацію та координацію суб'єктів моніторингу атмосферного повітря; МОЗ: встановлює пункти спостережень та веде спостереження за рівнями забруднювальних речовин, визначених у списку А пункту 1 додатка 2; визначає можливі впливи забруднення атмосферного повітря на здоров'я та життєдіяльність населення на основі спостережень за рівнями забруднювальних речовин та результатів моніторингу атмосферного повітря, отриманих іншими суб'єктами моніторингу атмосферного повітря; ДСНС: встановлює пункти спостережень та веде спостереження за рівнями забруднювальних речовин, показниками та складовими атмосферних опадів, визначених у списку А пункту 1 додатка 2 на мережі спостережень національної гідрометеорологічної служби; забезпечує суб'єктів моніторингу атмосферного повітря гідрометеорологічними прогнозами; ДАЗВ: встановлює пункти спостережень та веде спостереження за рівнями забруднювальних речовин, визначених у списку А пункту 1 додатка 2 у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи (у межах об'ємної активності радіонуклідів); орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища: встановлює пункти спостережень та веде спостереження за рівнями забруднювальних речовин, визначених у списку А пункту 1 додатка 2 в межах території Автономної Республіки Крим; обласні, Київська міська держадміністрація, виконавчі органи міських рад: встановлюють пункти спостережень та ведуть спостереження за рівнями забруднювальних речовин, визначених у списку

А пункту 1 додатка 2, в межах території відповідної зони або агломерації [12].

Суб'єкти моніторингу атмосферного повітря встановлюють пункти спостережень, ведуть спостереження за рівнями забруднювальних речовин та вмістом складових та/або показників атмосферних опадів, визначених у списку А пункту 1 додатка 2, проводять аналіз і прогнозування стану атмосферного повітря та оцінювання його якості з дотриманням законодавства про охорону атмосферного повітря, єдиних методичних вимог у сфері державного моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря, а також вимог Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» [12].

За рішенням місцевих органів виконавчої влади, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища або органів місцевого самоврядування з урахуванням даних, одержаних у результаті здійснення заходів державного нагляду (контролю) та державного соціально-гігієнічного моніторингу, інформації з реєстру викидів та перенесення забруднювальних речовин відповідно до Протоколу про реєстри викидів і перенесення забруднювачів, даних передбаченої законодавством звітності (включаючи державну статистичну звітність), а також даних та інформації щодо об'єктів, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану атмосферного повітря, в окремих зонах та агломераціях можуть здійснюватися спостереження за рівнями забруднювальних речовин, визначених у списку Б пункту 1 додатка 2 [12].

Підприємства, установи, організації, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану атмосферного повітря, можуть встановлювати пункти спостережень та вести спостереження за рівнями забруднювальних речовин, визначених у списках А та Б пункту 1 додатка 2 [12].

Підприємства, установи, організації, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану атмосферного повітря, що ведуть спостереження за рівнями забруднювальних речовин з

виконанням вимог цього Порядку, безоплатно забезпечують доступ до первинної інформації (даних спостережень) органам управління якістю атмосферного повітря відповідних зон та агломерацій, а також Міндовкілля у порядку, визначеному у пункті 13 цього Порядку. Для цілей здійснення моніторингу атмосферного повітря та управління якістю атмосферного повітря на території України встановлюються зони та агломерації, перелік яких визначений у додатку 1 [12].

Вимоги та умови розміщення пунктів спостережень за забрудненням атмосферного повітря в зонах та агломераціях, а також їх їх мінімальну кількість для проведення фіксованих вимірювань, правила кодування, документування щодо їх розміщення на території України, здійснюється відповідно до Порядку (Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 травня 2021 р. за № 635/36257 [13]).

Порядок здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря, затверджений Постановою КМУ від 14 серпня 2019 р. № 827 визначає, що для здійснення координації на загальнодержавному рівні дій суб'єктів моніторингу атмосферного повітря, а також розгляду питань, пов'язаних із проведенням моніторингу атмосферного повітря та управлінням якістю атмосферного повітря, при Міндовкіллі утворюється Міжвідомча комісія з питань здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря (Наказ Міндовкілля від 20 квітня 2021 року № 261, персональний склад цієї комісії наведено у Додатку 2 до цього Наказу [14]). Ця комісія має широкий перелік завдань та прав, що мають безпосередній вплив на розробку планів та загальне управління якістю повітря в промислових агломераціях [10].

Висновки. Підсумовуючи наведене варто вказати, що серед суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України варто виділити центральні органи виконавчої влади (зокрема Міндовкілля, а також МОЗ, ДСНС, ДАЗВ тощо), які займають вирішальне місце і істотно впливають

на здійснення публічного адміністрування у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України в цілому.

Центральні органи виконавчої влади, як суб'єкти публічного адміністрування у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, наділені широким колом повноважень: приймати нормативні акти управління, адміністративні акти, укладати адміністративні угоди, здійснювати дискреційні повноваження, притягувати до адміністративної відповідальності тощо. Тому вкрай важливо на рівні закону детально прописати їх функції та завдання.

На сучасному етапі, як слушно вказується у спеціальній літературі, для сфери охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України характерними є поверхове врегулювання питань, декларативність положень законів, суперечності між певними нормами правових актів. Це є наслідком поспішного прийняття законів, недотримання загальних правил нормопроекування, браку ефективного організаційно-правового механізму забезпечення законотворчої діяльності, її регулювання, недостатнього рівня правової культури осіб, які беруть участь в законотворчому процесі [10].

Аналіз поточного стану переконливо показує, що позитивних результатів не так вже й багато, на жаль, поки що не вдалося досягти якісного, ефективного та дієвого прориву у функціонуванні системи публічного адміністрування у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України, зокрема доцільно більш повно задовольнити потреби громадян, суттєво підвищити їх життєвий рівень тощо.

Реформа публічного адміністрування має перетворити систему центральних органів виконавчої влади у сфері охорони атмосферного повітря та безпеки повітряного простору України на керований механізм з чітким розподілом повноважень та обов'язків, оптимізований за змістом та переліком публічних функцій, мінімальною кількістю державних службовців як вільних від корупції та орієнтованих на задоволення потреб суспільства.

Список використаної літератури:

1. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. К. : Головна редколегія УРЕ, 1973. 560 с.
2. Біла-Тіунова Л.П. Адміністративно-правовий статус громадянина України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. Випуск 3. С. 64–68.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]. К: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
5. Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-n?find=1&text=атмосферного#w1_1.
6. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник Одеса : Юридична література, 2002. 312 с.
7. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні ; НАН Укр. : Ін-т держави ім. Корецького. Київ : ІнЮре, 1997. 48 с.
8. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
9. Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
10. Ангурець О., Хазан П., Колесникова К. Управління якістю атмосферного повітря: від концепції до впровадження: Звіт за результатами досліджень / у редакції М. Сороки. Прага-Київ: Arnika, 2021. 52 с.
11. Наказ Міністерства енергетики та захисту довкілля від 28.04.2020 № 277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0414-20#Text>.
12. Порядок організації та проведення моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 827 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-2019-n#Text>.
13. Наказ МВС України від 13 травня 2021 р. за N 635/36257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0635-21#Text>.
14. Наказ Міндовкілля від 20 квітня 2021 року № 261. URL: <https://mepr.gov.ua/documents/3384.html>.

Hordiienko A. The system and administrative-legal status of subjects of the administrative-legal mechanism for ensuring atmospheric air protection and airspace safety of Ukraine

The article examines the system and administrative-legal status of the subjects of the administrative-legal mechanism for ensuring the protection of atmospheric air and the safety of the airspace of Ukraine. It is indicated that Ensuring the optimal functioning of the mechanism for ensuring the protection of atmospheric air necessitates control and supervision of compliance with legislation in this area. Supervision and control in the field of air protection has a state-power component, since both types of activities are carried out by specially authorized entities. It is concluded that among the subjects of the administrative-legal mechanism for ensuring the protection of atmospheric air and safety of the airspace of Ukraine, it is worth highlighting the central executive authorities (in particular, the Ministry of Environment, as well as the Ministry of Health, the State Emergency Service, the State Agency of Ukraine on Exclusion Zone, etc.), which occupy a decisive place and significantly influence the implementation of public administration in the field of air protection and airspace safety of Ukraine as a whole.

The central executive authorities, as subjects of public administration in the field of air protection and airspace safety of Ukraine, are vested with a wide range of powers: to adopt regulatory acts of management, administrative acts, to conclude administrative agreements, to exercise discretionary powers, to bring to administrative responsibility, etc. Therefore, it is extremely important to prescribe their functions and tasks in detail at the level of the law.

At the present stage, as it is rightly pointed out in the specialized literature, the sphere of air protection and security of the airspace of Ukraine is characterized by superficial regulation of issues, declarative provisions of laws, contradictions between certain norms of legal acts. This is a consequence of the hasty adoption of laws, non-compliance with the general rules of rule-making, the lack of an effective organizational and legal mechanism for ensuring legislative activity, its regulation, insufficient level of legal culture of persons participating in the legislative process.

Keywords: *system, administrative-legal status, subject, administrative-legal mechanism, air protection, airspace safety.*

УДК 327.15

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.10>**І. Г. Івасюк**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри юриспруденції
Чернівецького інституту Міжнародного гуманітарного університету
<https://orcid.org/0009-0005-4303-9487>

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Наукова стаття присвячена аналізу та загальній характеристиці міжнародних стандартів, спрямованих на вдосконалення державної політики у сфері національної безпеки. Вона досліджує різні аспекти міжнародних нормативних актів та рекомендацій, що стосуються планування, реалізації та моніторингу політики безпеки на національному рівні.

Зокрема, в статті проаналізовано вплив міжнародних стандартів на формування стратегій національної безпеки, а також їхню роль у координації зусиль різних державних структур та міжнародних партнерів. Особлива увага приділяється використанню міжнародних стандартів як інструменту для підвищення ефективності державної політики, адаптації до нових викликів та загроз, таких як кібербезпека, тероризм, збройний конфлікт тощо. Крім того, висвітлено практичні аспекти впровадження міжнародних стандартів національними урядами та органами влади, а також можливі перешкоди та виклики, з якими вони можуть стикатися.

У статті досліджено стратегії державної політики у сфері національної безпеки, які були прийняті у країнах, таких як США, Німеччині, Франції та Великій Британії. Автор розглянув спрямованість, ефективність та вплив на загальний стан національної безпеки цих країн. Висвітлено роль міжнародних стандартів у формуванні та реалізації політики безпеки на національному рівні та їхній вплив на координацію зусиль різних державних та міжнародних органів. Акцентується увага на значенні адаптації міжнародних стандартів до конкретних умов та потреб кожної країни для забезпечення її національної безпеки.

З'ясовано, що концепції національної безпеки, які використовуються в США та Європі, включають у себе поняття державної безпеки. Це обумовлено тим, що в їхній правовій системі існує принцип тотожності нації (народу) та держави. Отже, національна безпека не обмежується лише безпекою окремих націй, що проживають на території країни. Вона охоплює комплекс умов, які гарантують суверенітет, захист стратегічних інтересів і повноцінний розвиток суспільства та всіх громадян даної держави.

Загальний висновок статті спрямований на підкреслення важливості співробітництва та взаємодії між державами та міжнародними організаціями у процесі формування та реалізації політики національної безпеки відповідно до міжнародних стандартів в умовах воєнного стану.

Ключові слова: міжнародні стандарти, національна безпека, державна політика, концепції національної безпеки.

Постановка проблеми. У сучасних умовах, специфіка забезпечення національної безпеки визначається унікальними аспектами розвитку кожної окремої держави, які впливають з її історії та сучасних умов. Кожна країна має власний контекст та досвід у цій сфері. Аналіз підходів до концепції національної безпеки

підтверджує постійні зміни та історичну динаміку у формуванні та реалізації державної політики щодо безпеки та порядку, включаючи політичний контекст.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти міжнародних стандартів державної політики у сфері забезпечення державної політики

у сфері національної безпеки досліджувалися такими науковцями, як В. Авер'янов, В. Андрійчук, Н. Армаш, О. Бандурка, Т. Васильців, Д. Венцковський, Д. Гордієнко, Г. Гутман, О. Давидюк, Р. Дацький, В. Дергачова, П. Дмитрук, С. Домбровська, Т. Кравченко, В. Куценко, В. Ліпкан, О. Мельниченко, В. Мунтіян, В. Нижник, Г. Пастернак-Таранушенко, С. Пірожков, І. Руснак, В. Серебряков, О. Симоньова, Г. Ситник, С. Смирнов, О. Снігова, В. Стрельцов, О. Судаков та інші.

Мета статті полягає у вивченні та аналізі міжнародних стандартів, що стосуються вдосконалення державної політики в сфері національної безпеки. Вона спрямована на розкриття норм, принципів та практик, які рекомендуються міжнародними організаціями та спільнотами для ефективного забезпечення безпеки країн.

Виклад основного матеріалу.

У зв'язку зі змінами в сучасній геополітичній обстановці та зміненним характером загроз для національних інтересів України, перегляд доктринальних положень у галузі національної безпеки стає необхідним. Реорганізація зовнішньополітичних пріоритетів і роль різних інструментів безпеки є об'єктивними підставами для цього. Перші зарубіжні концепції національної безпеки виникли після завершення Другої світової війни, коли багато країн прагнули стандартизувати свої національні інтереси і забезпечити їх захист за допомогою політичних, економічних, правових та організаційних засобів [8].

Так, зовнішня політика США спрямована на забезпечення військової переваги як ключового елемента гарантування національних інтересів; проте, важливо розуміти, що національна безпека США не обов'язково зводиться до військової безпеки. Цей факт свідчить про еволюцію поглядів США щодо ідеалів демократії, де особистість, суспільство і держава розглядаються не лише як об'єкти, але й як суб'єкти безпеки. Хоча стратегія та національна безпека безперечно мають елемент мистецтва, вони також ґрунтуються на наукових принципах [1, с. 50–53; 2, с. 87–88].

Стратегія національної безпеки формується на основі оцінки національних

цінностей у контексті міжнародної обстановки. Зокрема, цінності, що мають важливе значення для США, визначають економічні, правові, філософські та етичні принципи, які лежать в основі забезпечення подальшого розвитку системи.

Національні інтереси для США включають забезпечення економічного процвітання, пропаганду цінностей, таких як свобода торгівлі та демократія, а також створення сприятливого світового порядку, спрямованого на стабілізацію та демократизацію режимів [1, с. 50–53; 2, с. 87–88].

Стратегічний аналіз включає оцінку внутрішніх та зовнішніх умов для визначення сил і тенденцій, що впливають на національні інтереси, а також для виявлення загроз і можливостей у сфері національної безпеки. Важливо уникати залежності національних інтересів від будь-якої конкретної загрози.

Національна політика США визначає загальний курс дій і встановлює завдання на державному рівні для захисту національних інтересів. Вона відображається у різних документах, промовах, політичних заявах та інших виступах державних чиновників від імені уряду. Президент, державний секретар і міністр оборони відіграють ключову роль у формуванні державної політики в сфері національної безпеки та охорони громадського порядку у США. Стратегія національної безпеки США базується на основах державної політики у цій сфері [1, с. 50–53; 2, с. 87–88].

Досвід, набутий США, застосовується провідними країнами світу під час формування власних систем захисту від внутрішніх та зовнішніх загроз. Цей досвід має актуальне значення на сучасному етапі розвитку суспільних відносин у цій області. Використання американського досвіду у функціонуванні державної політики у сфері національної безпеки також є важливим для нашої держави, особливо в умовах воєнного конфлікту Росії проти України.

Важливо зазначити, що концепції національної безпеки, які використовуються в США та Європі, включають у себе поняття державної безпеки. Це обумовлено тим, що в їхній правовій системі існує прин-

цип тотожності нації (народу) та держави. Отже, національна безпека не обмежується лише безпекою окремих націй, що проживають на території країни. Вона охоплює комплекс умов, які гарантують суверенітет, захист стратегічних інтересів і повноцінний розвиток суспільства та всіх громадян даної держави.

Загалом у багатьох країнах після Другої світової війни розпочалося створення системи управління у сфері національної безпеки, яка в наш час має вже свою досконалу форму. Наприклад, у Німеччині існує 129 спеціальних державних органів, що забезпечують національну безпеку. Ці органи включають в себе судові установи, служби безпеки, а також інші адміністративні органи, які організують роботу розвідки і контррозвідки. Взаємодія між ними здійснюється через складну систему координації, що дозволяє ефективно використовувати ці структури для забезпечення національної безпеки [3, с. 105–106].

Зміст і форма державної політики у сфері національної безпеки Німеччини визначені в офіційних документах уряду. Ці документи містять теоретичні концепції і політичні вказівки щодо загальної стратегії дій для забезпечення національної безпеки.

Ця стратегія відображається через офіційні заяви влади, директиви правоохоронних органів та спецслужб Німеччини, законодавчі акти бундестагу, рішення конституційного суду, а також нормативні документи розвідки. Вони чітко встановлюють, що міжнародний тероризм становить основну загрозу для демократичного порядку у ФРН. Особлива увага зосереджена на контролі формування національних соціальних груп, особливо з представників арабських країн [4, с. 47].

Іншим офіційним завданням системи безпеки у ФРН є збереження її єдності та внутрішнього спокою, захист конституційного порядку, запобігання загрозам для демократичного правового устрою, і запобігання діяльності антиконституційних груп. Цілями є забезпечення стійкості та стабільності в демократичній системі ФРН. Система також спрямована на боротьбу з зовнішньополітичними загрозами, перш

за все, авторитарними режимами інших країн. Система безпеки ФРН також включає в себе завдання: запобігання терористичним актам на території ФРН та за її межами, особливо в ЄС та НАТО; протидія іноземним спецслужбам і їх незаконній діяльності; захист технологічних, економічних та науково-технічних досягнень ФРН та країн НАТО; утруднення діяльності іноземних компаній та установ з країн, які не є членами НАТО, але діють на території ФРН і можуть завдати шкоду її інтересам; збереження конфіденційності зовнішньополітичних планів та дій ФРН та інших країн НАТО [5, с. 89].

Оцінюючи діяльність щодо забезпечення режиму безпеки у ФРН, важливо враховувати, що вплив на цю діяльність справляють різні суперечності в політичних поглядах між ФРН та іншими країнами-членами Європейського Союзу. Забезпечення режиму безпеки у Німеччині передбачає систематичне та згуртоване використання різних видів державної діяльності: судової, адміністративно-правової, кримінально-правової, контррозвідувальної та кримінального розшуку. Ці види діяльності утворюють систему забезпечення режиму безпеки у ФРН. До цієї системи входить політико-організаційна робота вищих урядових органів федерації, яка відповідає за розробку стратегічних директив у сфері забезпечення внутрішньої й зовнішньої безпеки, управління державними органами, що здійснюють цю діяльність, та координацію їхньої роботи.

Також значною мірою активна є адміністративно-правова діяльність органів сфери адміністративно-політичного управління, яка полягає у встановленні правових режимів з метою забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, таких як режим охорони секретів чи режим перебування іноземців у ФРН.

Загалом, режим безпеки у Німеччині – це комплекс, встановлених німецьким законодавством правил, які мають на меті забезпечення стабільності політичної системи, захисту соціально-економічних основ у межах її території, забезпечення військової потужності та створення необхідних умов для реалізації основних цілей внутрішньої та зовнішньої політики країни.

Такий спосіб діяльності держави забезпечується за допомогою різних засобів, включаючи вживання державного примусу. Державна політика у сфері національної безпеки ФРН передбачає використання правових інструментів для боротьби з внутрішніми та зовнішніми загрозами держави шляхом прийняття різних правових актів (федеральних і регіональних законів, а також нормативних актів державних відомств). Режим безпеки ФРН також використовується для створення законної основи для застосування примусових заходів правоохоронними органами та спецслужбами ФРН, які несуть основну відповідальність за забезпечення національної безпеки. У сфері режиму безпеки часто відбувається обмеження окремих демократичних інститутів, що є характерним для розвитку сучасної демократичної держави та її правової системи. Німецькі політики, як правило, не визнають існування такого процесу, але, в разі потреби в обґрунтуванні прийняття певних правових норм для зміцнення контррозвідувального режиму, часто посиляються на «особливі» інтереси держави в цій сфері та «необхідність» відступу від окремих демократичних інститутів. Прикладом таких обмежень може бути введення правил перевезення вантажів і пасажирів повітряним транспортом.

Таким чином, учасниками, які забезпечують діяльність режиму безпеки ФРН, є державні структури, такі як прикордонна охорона, митниця, служби, що забезпечують захист конституції, поліція, агентства з обліку населення та інші. Крім того, до них також відносяться певні недержавні організації, такі як служби безпеки приватних компаній і охоронні структури, які мають на меті забезпечення безпеки на окремих об'єктах. У разі необхідності ці структури можуть мати повноваження змусити інші організації та окремих осіб дотримуватися вимог режиму безпеки як складової частини контррозвідувального режиму. Одним із основних аспектів режиму безпеки ФРН є боротьба з тероризмом.

Слід розглянути державну політику Франції у сфері забезпечення національної безпеки. У цій країні існує документ,

відомий як «Біла книга з питань оборони і національної безпеки», що містить ключові стратегічні принципи у цій сфері [6].

Французький захист означає пряме забезпечення безпеки населення території Франції шляхом використання військових та поліцейських методів, а також здатність суспільства до відновлення та продовження життєдіяльності в попередньому режимі після сильної кризи. Ключове значення в цьому випадку має розробка та впровадження дієвих систем для спостереження, забезпечення зв'язку та комунікацій, що охоплюють різноманітні засоби, включаючи ті, що здійснюються на землі, у воді, у повітрі та в космосі. Реалізація цієї функції також покладається на військові структури; служби, що забезпечують внутрішню безпеку держави; систему цивільного захисту [6].

Події останніх років викликали зміни в Білій книзі. У зв'язку із членством у НАТО Франція бере активну участь у функціонуванні структур НАТО, що вимагає перегляду підходів до національної оборони; проводить військові операції за межами Європи; фінансова криза та політика бюджетної економії вимагає забезпечити оптимальне використання ресурсів для забезпечення безпеки країни.

З огляду на вищенаведене, варто зазначити, що підходи до забезпечення національної безпеки в США та Європі включають в себе поняття державної безпеки, оскільки в цих правових системах існує принцип тотожності між нацією та державою. Таким чином, національна безпека не обмежується лише безпекою окремої нації, яка проживає на території країни, а представляє собою сукупність умов, які гарантують суверенітет, захист стратегічних інтересів і повноцінний розвиток суспільства та всіх громадян цієї держави.

Важливо вивчити досвід державної політики у сфері національної безпеки, що існує у Великобританії. Там, у березні 2008 року, була прийнята стратегія національної безпеки під назвою «Безпека у взаємозалежному світі». Цей документ став першим у своєму роді в історії Великобританії, де намагалися чітко сформулювати основні мети та завдання щодо захисту національної безпеки.

Важливо підкреслити, що сучасний тероризм відрізняється новими методами і формами, оскільки використовується терор зі смертниками, великою кількістю жертв, застосуванням зброї масового знищення, електронними атаками та іншими прийомами. Розслідування терористичних актів у Великобританії дозволило виявити широкий міжнародний зв'язок. Нині Великобританія та увесь світ стикаються з новою загрозою: існуванням широкої мережі взаємопов'язаних груп, які ділять спільну ідеологію, але не мають централізованого керівництва. Рівень організованості та професійної підготовки членів цих груп може значно варіюватись. Проте вони взаємодіють, здійснюючи терористичні акти: обмінюються інформацією та поширюють загальну ідеологію. Такий спільний зв'язок між терористичними групами раніше був малоймовірним.

Ще однією важливою складовою у сфері забезпечення національної безпеки є поширення зброї масового знищення. Політика передбачає необхідність контролювати додержання режиму нерозповсюдження зброї масового знищення, запобігаючи доступу терористичних груп до технологій виробництва і засобів доставки.

Більше того, важливо зазначити наявність транснаціональної організованої злочинності. Сучасні методи торгівлі та перевезення товарів створюють умови для виникнення нових форм злочинної діяльності. В деяких частинах світу ця активність фактично заміщує механізми управління, що знаходяться під контролем держави. Для Великобританії організована злочинність стає справжньою і надзвичайно актуальною загрозою.

Нестабільна ситуація у світі, військові протистояння та вразливість держави через військові конфлікти між країнами та внутрішніми суперечностями тривають й донині. Зусилля щодо запобігання конфліктам не завжди приносять результати. Війна призводить до гуманітарних криз і негативно впливає на безпеку не лише в самому регіоні, а й далеко за його межами [7, с. 142–143].

Стратегія Великобританії визначає фактори, які, хоча не є безпосередніми загрозами національній безпеці, але за певних

обставин можуть сприяти нестабільності та конфліктам. Серед цих факторів – недостатня ефективність міжнародних механізмів; зміна клімату; конкуренція за доступ до енергоресурсів і сировини; рівень бідності; соціальна нерівність; і процес глобалізації, де ризики і виклики взаємопов'язані та взаємозалежні.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що міжнародні стандарти державної політики у сфері національної безпеки включають наступні елементи:

1) принципи ООН, які встановлюють загальноприйняті принципи та цінності, що мають враховуватися в національній політиці забезпечення національної безпеки, такі як принципи суверенітету, територіальної невідчужуваності та мирного врегулювання спорів;

2) стандарти НАТО, які встановлюють вимоги до оборонних стратегій, обміну інформацією та співпраці між членами Альянсу з метою забезпечення колективної безпеки;

3) договори у сфері безпеки, в тому числі міжнародні договори, такі як Договір про нерозповсюдження ядерної зброї, який встановлює міжнародні зобов'язання та стандарти щодо контролю над озброєннями та нерозповсюдженням ядерної зброї;

4) стандарти Європейського Союзу, які розроблені для безпеки і співпраці між державами-членами в різних сферах, таких як міграція, тероризм і кібербезпека;

5) міжнародні конвенції, що встановлюють стандарти та принципи, яких слід дотримуватися у сфері національної безпеки, такі як Конвенція про заборону хімічної зброї та Конвенція про права людини.

Висновки та перспективи. Отже, після аналізу концепцій національної безпеки та їх особливостей інших країн стає очевидним, що, по-перше, у зарубіжних підходах останнім часом відзначається значна увага до внутрішніх проблем, включаючи екологічні аспекти, а також запобігання та реагування на наслідки техногенних та природних катастроф глобального масштабу. По-друге, у сучасних умовах зовнішньої політики провідних

країн відзначається акцентування на зміцненні військових можливостей як одного зі засобів захисту національних інтересів.

Таким чином, вважаємо, що є необхідність аналізу та використання міжнародного досвіду у забезпеченні державної політики національної безпеки, з урахуванням їхніх специфічних умов та нових викликів. Метою є розробка та впровадження ефективних заходів, спрямованих на реальне вирішення основних проблем забезпечення національної безпеки нашої країни, особливо під час збройного вторгнення Російської Федерації в Україну.

Список використаної літератури:

1. Бартенев В. И. «Стратегія національної безпеки США» 2015 року: від всеосяжного до селективного залучення та стримування. Шляхи до миру та безпеки 2015. № 1 (48). С. 48–66.
2. Журбей О. В. Стратегія національної безпеки США у 90-ті р.р. ХХ ст. Ойкумена. Регіонаознавчі дослідження. 2015. № 2 (33). С. 75–108.
3. Доронін І. М. Трансформації національної безпеки в інформаційну епоху: загальна доктрина та її правова складова. Інформація і право. 2018. № 1. С. 104–111.
4. Беззубов Д. О. Проблеми теорії публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки. Наукові записки [Центрально українського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]. Серія : Право. 2018. Вип. 5. С. 45–49.
5. Ліпінський В. В. Застосування стандартів НАТО при створенні систем захисту інформації в сфері національної безпеки. Телекомунікаційні та інформаційні технології. 2018. № 3. С. 88–93.
6. Про що говорить «Біла книжка» Франції? URL: http://www.worldandwe.com/ru/page/o_chem_govorit_belaya_kniga_francii.html.
7. Коломієць О. В. Концепція національної безпеки Великобританії «в епоху невідомості». Панорама політологічних студій. 2012. Вип. 8. С. 142–147.
8. Беляєв В. П., Чапчиков С. Ю. Національна безпека: доктринальні підходи до визначення поняття. Наука і освіта, господарство і економіка; підприємництво; право і управління. 2017. № 3. URL : <http://azbook.net/book/508-politologiya-bazovyj-ku>

Ivasiuk I. International standards for improving state policy in the field of national security

The scientific article is devoted to the analysis and general characteristics of international standards aimed at improving state policy in the field of national security. It examines various aspects of international regulations and recommendations related to the planning, implementation and monitoring of security policies at the national level.

In particular, the article analyzes the influence of international standards on the formation of national security strategies, as well as their role in coordinating the efforts of various state structures and international partners. Special attention is paid to the use of international standards as a tool for improving the effectiveness of state policy, adapting to new challenges and threats, such as cyber security, terrorism, armed conflict, etc. In addition, the article highlights the practical aspects of the implementation of international standards by national governments and authorities, as well as the possible obstacles and challenges they may face.

The article examines the strategies of state policy in the field of national security, which have been adopted in countries such as the USA, Germany, France and Great Britain. The author considered the orientation, effectiveness and impact on the general state of national security of these countries. The role of international standards in the formation and implementation of security policy at the national level and their influence on the coordination of efforts of various state and international bodies are highlighted. Emphasis is placed on the importance of adapting international standards to the specific conditions and needs of each country to ensure its national security

It has been established that the concepts of national security used in the USA and Europe include the concept of state security. This is due to the fact that in their legal system there is a principle of identity of the nation (people) and the state. Therefore, national security is not limited to the security of individual nations living on the territory of the country. It covers a

complex of conditions that guarantee sovereignty, protection of strategic interests and full development of society and all citizens of this state.

The general conclusion of the article is aimed at emphasizing the importance of cooperation and interaction between states and international organizations in the process of forming and implementing national security policy in accordance with international standards under martial law.

Key words: *international standards, national security, state policy, concepts of national security.*

УДК 342:347.4:346.3:340.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.11>

Б. П. Сірко

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри соціального адміністрування та гуманірних комунікацій
Чернівецького інституту
Міжнародного гуманітарного університету

МИТНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ДО СТАНДАРТІВ ЄС

Статтю присвячено аналізу правових основ митного представництва, пов'язаного з наданням митних послуг з декларування товарів і транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України. Автором здійснюється порівняльний аналіз відповідних положень Митного кодексу України та Митного кодексу ЄС. В результаті порівняння автор робить висновок про застосування різних підходів до регулювання діяльності митних представників. Зокрема, законодавство ЄС використовує конструкцію з двох типів представництва – пряме та непряме. В Україні такого поділу немає, і всі митні представники, здійснюючи діяльність від імені та в інтересах інших осіб, несуть відповідальність таким чином, ніби вони діють від власного імені. Автор робить висновок, про необґрунтованість такої відповідальності. Такий підхід, зокрема надмірне навантаження на митних представників, суперечить основним принципам здійснення підприємницької діяльності. Автор наголошує на необхідності реформування інституту представництва, зокрема необхідності приведення його до стандартів ЄС. Аналізується проєкт закону щодо внесення змін до Митного кодексу України з метою його адаптації до вимог Митного кодексу ЄС, який розглядається Верховною Радою України. В законопроєкті переглядаються основні поняття інституту представництва, зокрема концепцію митного представника, декларанта, більш чітко розмежовуються їхні обов'язки та відповідальність. Крім того, заплановано суттєві зміни до правового регулювання митної брокерської діяльності, яка є основою для митного представництва в Україні. Констатується, що така діяльність буде більш регульованою з боку держави, особливо в контексті доступу до ринку митних брокерських послуг в Україні. Однак завдяки змінам може зменшитися фінансовий тягар на надавачів таких послуг.

Ключові слова: митне представництво, митний представник, декларант, митний брокер, уповноважена особа, пряме представництво, непряме представництво.

Постановка проблеми. Митне представництво – затребуваний вид послуг у галузі митної справи, вигідний як для їх надавачів та споживачів, так і для митних органів, оскільки залучення до складних процесів митного оформлення товарів і транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, підготовлених, кваліфікованих та досвічених суб'єктів скорочує час митних формальностей, мінімізує помилки, викликані недостатністю знань чи навичків та в цілому покращує комунікацію між бізнесом та митною адміністрацією. Разом із тим якість надання таких послуг залежить

не лише від компетентності осіб, що надають представницькі послуги в галузі митної справи. Стан правового регулювання також є запорукою того, ринок цих послуг буде стабільно розвиватися. Із набуттям Україною статусу кандидата на членство в ЄС активізувалися процеси гармонізації митного законодавства та наближення його до європейських стандартів. Інститут митного представництва не став винятком. Наразі підходи до регулювання зазначеної діяльності суттєво відрізняються, що вимагає детального вивчення основних напрямків подальшого реформування інституту представництва в митні справи

з метою його гармонізації з принципами, прийнятими в ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема митного представництва в різні часи цікавила науковців. Варта уваги робота В.В. Прокопенка «Представництво в державній митній справі», яке розглядається автором з точки зору зв'язку юрисдикційною та неюрисдикційною діяльністю [1]. І.В. Міщенко піднімала окремі питання діяльності митних брокерів в Україні [2; 3]. Д.А. Біленець торкалась деяких аспектів діяльності митних брокерів [4]. Разом із тим дослідження цієї теми саме в контексті євроінтеграційних зрушень, наразі бракує.

Мета статті полягає в з'ясуванні основних невідповідностей між правовим регулюванням діяльності митних посередників в Україні та ЄС, а так само визначенні основних напрямки для її подальшого реформування.

Виклад основного матеріалу. Термін представництво має, очевидно, цивільно-правове коріння, хоча поширився чи не на всі сфери соціального життя, громадської та державної діяльності. Законне представництво, процесуальне представництво, агентська діяльність як комерційне представництво – лише кілька прикладів широкого застосування цієї багатогранної правової категорії. Митна справа не стала винятком та також оперує цим поняттям. В цьому немає нічого дивного, адже митне право за своєю структурою представляє собою багатопланове явище комплексного характеру, а тому й суспільні відносини у сфері митної справи можуть бути поділені на групи, що відрізняються значною специфікою та регулюються нормами різних галузей права [5, с. 13]. Про це писав професор Є.В. Додін двадцять років тому, і це твердження все ще є актуальним сьогодні. Як зазначає І.В. Міщенко, в рамках митного регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з переміщенням товарів та транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, договірне регулювання міцно зайняло свою нішу [6, с. 58]. Тому запозичення цивільно-правових підходів для реалізації митної справи має цілком логічне пояснення.

Отже, зазначена цивільно-правова категорія, тобто представництво, згадується в Митному кодексі (далі – МК) України в кількох аспектах.

Перший – в контексті провадження у справах про порушення митних правил – пов'язаний із діяльністю представників осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, та заінтересованих осіб. Їх правовий статус передбачений ст. 499 МК України. В цю групу ми не включили захисників через специфіку виконуваних ними функцій та здебільшого спеціальне регулювання нормами Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Хоча по суті це теж є різновидом представництва.

Другий – в цьому ж контексті – стосується участі у провадженні представників митного органу (ст. 501 МК України).

Третій – в контексті здійснення позитивної митної діяльності (митного контролю, митного оформлення тощо) – включає діяльність таких суб'єктів, як уповноважені особи (представники). Їх визначення дається в п. 63 ст. 4 МК України [7].

До предмету нашого дослідження входить саме третя група представників, оскільки всі види представництва в рамках провадження (процесу) будь-якої природи мають багато спільних рис та ґрунтуються на схожих принципах. Крім того, в контексті гармонізації українського митного законодавства із законодавством ЄС, дослідження так званого юрисдикційного представництва не матиме сенсу, оскільки питання митних правопорушень та притягнення до відповідальності за них віднесено до компетенції країн-членів ЄС, а не до союзних інституцій та відповідно врегульовані їхнім національним законодавством. Іншими словами, можна стверджувати, що такі питання не гармонізовані в рамках самого ЄС.

Отже, в МК України поняття митного представництва відсутнє. МК ЄС, хоч і містить окрему однойменну главу, однак визначення цьому поняттю також не дає. Обидва кодекси визначають саме поняття представника.

Уповноважена особа (представник) за МК України – це особа, яка на підставі

договору або належно оформленого доручення, виданого декларантом, наділена правом вчиняти дії, пов'язані з проведенням митних формальностей, щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення від імені декларанта (п. 63 ст. 4) [7].

Відповідно до п. 6 статті 5 МК ЄС митний представник – це будь-яка особа, призначена іншою особою для виконання дій та формальностей, передбачених митним законодавством, у відносинах з митними органами [8]. Крім діяльності, безпосередньо пов'язаної з представництвом клієнта перед третіми особами, митний представник може також виступати в ролі торгового посередника [9, с. 20].

Уже на рівні визначень можна знайти суттєві відмінності. Українське законодавство більш звужено характеризує цього суб'єкта, оскільки представник (в аспекті митного представництва) в Україні може представляти інтереси лише декларанта. В цей же час МК ЄС не обмежує коло тих, в чиїх інтересах може діяти представник. Наразі проблема набагато глибше, ніж просто коло осіб, яких можуть представляти в Україні. Для її розуміння варто глибше зануритися в митне представництво ЄС.

Так, стаття 18 МК ЄС встановлює, що митне представництво може бути прямим або непрямим. Прямий митний представник діє від імені та за дорученням іншої особи, в той час коли непрямий митний представник діє від свого імені, але за дорученням іншої особи [8]. Ключова відмінність між прямим і непрямим представництвом полягає в тому, що оскільки непрямий представник діє від свого імені, він несе солідарну відповідальність за будь-який митний борг. Непряме представництво створює більший ризик для митного представника [10].

Річ у тому, що відповідно до ч. 3 ст. 77 МК ЄС, відповідальність за сплату митного боргу несе декларант. У свою чергу, декларантом, відповідно, є особа, яка подає митну декларацію або інший еквівалентний документ митному органу від свого імені, або особа, від імені якої подається така декларація чи повідомлення (п. 15 ст. 5 МК ЄС) [8]. Іншими словами, непря-

мий митний представник, подаючи декларацію від свого імені, хоча і в інтересах іншої особи, стає декларантом, а значить і бере відповідальність за сплати митного боргу. Справедливості заради відзначмо, що особа, в інтересах якої подається митна декларація непрямим представником, несе солідарну відповідальність за митний борг разом із представником.

Маючи вибір, і митний представник, і особа, яку він представляє, віддали б перевагу відносинам прямого представництва. Однак існують ситуації за замовчуванням, коли непряме представництво є єдиним варіантом. Найпоширенішим прикладом, коли потрібен непрямий представник, є ситуація, коли особа (економічний оператор) не має реєстрації в країні імпорту [10].

Тож, повертаючись до співвідношення понять «декларант» і «представник», які відокремлюються один від одного в українському законодавстві, можемо зробити висновок, що в МК ЄС ці поняття, а точніше суб'єкти, яких вони позначають, співпадають з точки зору їх статусу, зокрема прав, обов'язків та відповідальності, у випадку непрямого представництва. МК ЄС не використовує конструкцію, прийнятну для МК України «декларант або уповноважена ним особа (представник)». Тому очевидно, що повноваження декларанта, передбачені МК ЄС, поширюються і на непрямого представника. Ті ж повноваження, які стосуються тільки представників, адресовані кодексом саме їм. Наприклад, ст. 19 МК ЄС зобов'язує митного представника заявити митним органам, що він діє від імені особи, яку представляє, і зазначити, чи є це представництво прямим або непрямим. Особи, які не заявляють, що вони діють як митні представники, або заявляють, що вони діють як митні представники, не маючи на це повноважень, вважаються такими, що діють від свого імені та за власним дорученням [8].

Підхід, застосований до визначення статусу представників в МК України, суттєво відрізняється від європейського. МК України немає поділу на пряме і непряме представництво. МК України чітко визначає, хто може бути декларантом і в яких випадках.

Аналіз ст. 265 МК України дає підстави стверджувати, що за наявності зовнішньоекономічного договору, укладеного резидентом України, при переміщенні товарів через митний кордон України або при зміні їх митного режиму, декларантом є зазначений резидент. У переважній більшості випадків це власник переміщуваних товарів. В інших випадках, судячи з усього, за відсутності такого договору, декларантом є особа, яка відповідно до законодавства України має право вчиняти щодо товарів юридично значущі дії від свого імені. Крім того, в цій статті зазначено, що декларант має право здійснювати декларування товарів самостійно або уповноважувати інших осіб, тобто представників, на здійснення декларування від свого імені. При цьому згідно з ч. 5 ст. 266 МК України особа, уповноважена на декларування товарів від імені декларанта, тобто по суті представник, має такі самі обов'язки, права і несе таку саму відповідальність, що й декларант [7].

Навіть поверхневий огляд обов'язків декларанта, а значить і його представника, закріплених у ст. 266 МК України, свідчить про незахищеність інтересів митних представників. По-перше, вони повністю залежні від інформації та відомостей, наданих декларантами. Якість цієї інформації напряму впливає на юридичні наслідки для представника (він може бути притягнений до адміністративної відповідальності за заявлення неточних відомостей у митній декларації). По-друге, деякі обов'язки митного представника виходять за межі власне представництва і мають всі ознаки поручительства, що має зовсім іншу природу. Мова йде про обов'язок сплатити митні платежі або забезпечити їх сплату, а також сплатити інші платежі, контроль за справлянням яких покладено на митні органи. Більше того, ч. 1 ст. 293 МК України встановлює наступне: «Якщо декларування товарів здійснюється особою, уповноваженою на це декларантом, на таку особу покладається обов'язок із сплати митних платежів солідарно з декларантом» [7]. Такий підхід до розмежування, а фактично об'єднання, відповідальності митного представника та декларанта дійсно охоплюється кон-

цепцією договору поруки відповідно до ст. 553 Цивільного кодексу України [11]. Хоча визначення митного представника (уповноваженої особи), подане в МК України, чітко передбачає укладення саме договору доручення, в якому немає жодної згадки про солідарну відповідальність сторін за фінансовими зобов'язаннями поручителя.

Іншими словами, якщо використувати мову МК ЄС, то в Україні формально застосовується пряме представництво, коли представник діє від імені та в інтересах декларанта, а фактично виконує обов'язки непрямого представника, несучи солідарну відповідальність за митний борг перед митними органами. Такий підхід ставить українських представників, чії функції виконують митні брокери, у не вигідне становище у порівнянні з європейськими, та гальмує розвиток ринку митних послуг. Крім того, що представники повинні бути кваліфікованими експертами в галузі митного декларування та інших сфер митного законодавства, чинник платоспроможності відіграє в даному випадку не останню роль.

Митне представництво - це діяльність, яка має всі ознаки підприємництва, тобто націлена на отримання економічної вигоди (прибутку) [12, с. 34]. Підприємництво за українським законодавством - це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку [13]. Елемент ризику вбудований в концепцію підприємництва за визначенням. Однак, одна справа нести свої власні ризики, інша - відповідати за зобов'язаннями третіх осіб. За аналогією із законодавством ЄС, МК України також повинен надавати можливість декларантам та їх представникам обирати тип представництва та, відповідно, обсяг відповідальності останніх.

Справедливості заради слід відзначити, що у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо імплементації деяких положень Митного кодексу Європейського Союзу» №10411

від 16.01.2024 р. Інститут представництва за цим проектом повністю пропонується адаптувати до чинних вимог ЄС. Зокрема, уточнюється визначення поняття «декларант», який визначається як особа, яка здійснює декларування від власного імені, або особа, від імені якої здійснюється декларування [14]. Тобто ключовим чинником у даному визначенні є те, від чийого імені подаватиметься декларація. Власне особа, зазначена в декларації я буде нести весь тягар відповідальності, зокрема за сплату митних платежів. Крім того, за аналогією з МК ЄС представництво також пропонується поділяти на пряме і непряме, з такими самим наслідками, в тому числі щодо митного боргу, які передбачені європейським актом. Крім того, зміниться і визначення самого поняття «митний представник», під яким розумітиметься особа, яка на підставі правочину уповноважена іншою особою на виконання необхідних дій і митних формальностей, визначених законодавством України з питань митної справи, у рамках взаємовідносин такої іншої особи з митними органами [14]. Як бачимо, тип угоди, яка укладається між представником та особою, яку він представляє, не конкретизується, даючи свободу організувати свою взаємодію на власний розсуд.

За умови затвердження даного законопроекту ринок послуг в галузі митного представництва значно зміниться, оскільки проект суттєво реформує підходи до провадження діяльності митних брокерів – основних учасників цього ринку. Так, відповідно до цього проекту митний представник має право здійснювати декларування товарів в інтересах іншої особи за умови наявності авторизації на провадження митної брокерської діяльності [14]. На сьогоднішній день митні брокери набувають права провадити свою діяльність за умови отримання дозволу від Державної митної служби України. Наразі назва «дозвіл» не відповідає фактичній процедурі допуску до суб'єктів провадження діяльності. Фактично така процедура зводиться до реєстрації таких суб'єктів шляхом внесення їх до відпо-

відного реєстру. Підтвердження цьому дає Наказ Мінфіна «Про деякі питання провадження митної брокерської діяльності» від 27.09.2021 № 517: «Дозвіл надається шляхом автоматичного присвоєння підприємству, яке подало заяву про надання Дозволу, реєстраційного номера митного брокера та включення цього митного брокера до Реєстру» [15]. Фактично, окрім подання заяви, жодних вимог до потенційного митного брокера не вимагається, тому вважати це дозвільним порядком допуску немає підстав. За законопроектом на провадження митної брокерської діяльності необхідно буде отримати авторизацію. Фактично, це той же дозвіл (authorisation в перекладі з англійської означає в т.ч. дозвіл), однак вимоги до його отримання посиляться.

Так, авторизація на провадження митної брокерської діяльності надаватиметься підприємству, яке відповідає таким критеріям:

1) дотримання вимог митного та податкового законодавства України, а також відсутності фактів притягнення до кримінальної відповідальності;

2) підприємство має працівника, відповідального за митні питання;

3) на працівника, відповідального за митні питання, повинні бути покладені, зокрема, але не виключно такі обов'язки:

а) взаємодія з митними органами з питань відповідності підприємства критеріям та/або умовам надання авторизації;

б) проведення самостійного контролю за дотриманням підприємством відповідності критеріям та/або умовам надання авторизації та умовам, визначеним такою авторизацією;

в) невідкладне інформування митних органів про зміни в діяльності підприємства, що мають значення для проведення оцінки відповідності, в тому числі щодо втрати або передання іншій особі права користування відповідним об'єктом підприємства, виникнення подій та/або обставин, що можуть мати вплив на дотримання підприємством відповідності критеріям та/або умовам надання авторизації, та умов, визначених такою авторизацією;

г) вжиття заходів до недопущення здійснення операцій із товарами та/або підприємствами, до яких застосовані санкції відповідно до Закону України «Про санкції» [15].

Як бачимо, діяльність митного брокера в перспективні стане більш суворо регульованою. До слова, в ЄС, незважаючи на всі зусилля зі стандартизації, національні відмінності у країнах-членах ЄС, є значними. Наприклад, у Болгарії з 2013 року діяльність митних представників була звільнена від будь-яких державного регулювання, а сьогодні регулятором є сам лише на ринок і конкуренція. Митниця контролює лише те, чи належним чином оформлена довіреність на митного представника з усіма правами та обов'язками, що з цього випливають. Надання послуг митного брокера в Литві можливе лише особою, яка повинна відповідати вимогам, викладеним у статтях 39 (а) та (d) МК ЄС (відсутність будь-яких серйозних порушень та вимог професійної кваліфікації), а також має ідентифікаційний номер, виданий митницею [16].

Висновки. Інститут митного представництва в Україні, за винятком представництва в рамках провадження у справах про порушення митних правил, потребує перегляду та оновлення не лише з точки зору приведення його у відповідність до стандартів ЄС, а й в контексті встановлення більш справедливого та ефективного регулювання ринку таких послуг. Покладення на митних посередників тягаря відповідальності за митні платежі, не сплачені особою, яка дійсно повинна їх сплатити, захищає лише інтереси держави, нехтуючи інтересами приватного сектору, ставлячи під сумнів належну реалізацію таких принципів підприємницької діяльності, як економічна зацікавленість, еквівалентність обміну та ризикованість. Оновлення правових засад діяльності митних представників, зокрема надання їм можливості самостійно обирати ступінь залученості в представницькі відносини, а разом із тим і обсяги відповідальності, навіть на фоні посилення регуляторної складової, сприятиме розвитку цього напрямку митної діяльності, збільшенню

реальної конкуренції між учасниками ринку, що однозначно позитивно позначиться на якості послуг та комунікації між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та митними органами.

Список використаної літератури:

1. Прокопенко В.В. Представництво в державній митній справі. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22) С. 44–50. URL: <http://legalposition.umsf.in.ua/archive/2019/1/7.pdf>
2. Міщенко І.В. Деякі питання правового статусу митних посередників в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. 10. Одеса: Юрид. л-ра, 2011. С. 345–350. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ccab8991-e1bd-4b70-8c7c-697c50d53ab2/content>
3. Міщенко І.В. Проблемні аспекти організації та провадження діяльності митного брокера в контексті дерегуляції господарської діяльності України. *Митна справа*. 2015. № 5. С. 29–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_5_7
4. Біленець Д.А. Митний брокер як суб'єкт господарської діяльності в зоні митного контролю. *Митна справа*. 2015. № 2. Частина 2. Книга 2. С. 139–143.
5. Додін Є.В. Правові основи митної справи в Україні. *Митна справа*. 2004. № 5. С. 6–18.
6. Міщенко І.В. Публічно-приватна дихотомія митного права: теоретико-методологічні та практичні аспекти. *European Political and Law Discourse*. 2022. № 4. С. 52–59. DOI: 10.46340/epdpd.2022.9.4.5
7. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48, ст. 552.
8. Regulation (EU) № 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R0952-20200101>.
9. Antov M. The role and importance of customs representation to the customs control system in the Republic of Bulgaria. *World Customs Journal*. 2020. Volume 14. № 1. P. 17–30. URL: <https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%2014%2C%20Number%201%20%28Apr%202020%29/1897%2001%20WCJ%20v14n1%20Antov.pdf>

10. Yang J. What does it mean to have a direct or indirect representative for customs clearance in the UK? *Customs Compliance & Risk Management*. 2021. Issue 9, June / July. URL: <https://www.customsclearance.net/en/articles/what-does-it-mean-to-have-a-direct-or-indirect-representative-for-customs-clearance-in-the-uk?authenticated=1>
11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n5636>
12. Bachvarova, M. Predstavitelstvo i posrednichestvo v targovskite otnosheniya. 2006. Vol. 78. Varna: Yearbook. University of Economics.
13. Господарський кодекс України від 6.01.2003 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
14. Про деякі питання провадження митної брокерської діяльності: Наказ Мінфіна від 27.09.2021 р. № 517. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1672-21#top>
15. Проект Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо імплементації деяких положень Митного кодексу Європейського Союзу» № 10411 від 16.01.2024 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43539>.
16. Antov M., Naujoké E., Pantazis A. Customs broker's profession: national peculiarities in the EU. *Customs Compliance & Risk Management*. 2022. Issue 15, June / July. URL: <https://www.customsclearance.net/en/articles/customs-brokers-profession-national-peculiarities-in-the-eu>

Sirko B. Customs representation in Ukraine in the context of adaptation to EU standards

The article is devoted to the analysis of the legal framework of customs representation related to the provision of customs services for the declaration of goods and commercial vehicles moving across the customs border of Ukraine. The author makes a comparative analysis of the relevant provisions of the Customs Code of Ukraine and the Union Customs Code. As a result of the comparison, the author concludes that different approaches to the regulation of customs representatives' activities are applied. In particular, the EU legislation uses a structure of two types of representation – direct and indirect. In Ukraine, there is no such distinction, and all customs representatives, acting on behalf of and in the interests of other persons, are liable as if they were acting on their own behalf. The author concludes that such liability is unjustified. Such an approach, in particular, the excessive burden on customs representatives, contradicts the basic principles of entrepreneurial activity. The author emphasises the need to reform the institute of representation, in particular, the need to bring it in line with EU standards. The author analyses the draft law on amendments to the Customs Code of Ukraine to adapt it to the requirements of the Union Customs Code, which is being considered by the Verkhovna Rada of Ukraine. The draft law revises the basic concepts of the representation institute, in particular the concept of a customs representative and a declarant, and more clearly delineates their duties and responsibilities. In addition, significant changes are planned to the legal regulation of customs brokerage activities, which is the basis for customs representation in Ukraine. It is stated that such activities will be more regulated by the state, especially in the context of access to the customs brokerage services market in Ukraine. However, the changes may reduce the financial burden on the providers of such services.

Key words: *customs representation, customs representative, declarant, customs broker, authorised person, direct representation, indirect representation.*

УДК 351.862.4:340.13+338.583
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.12>

М. В. Сокіран

кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА СТІЙКОСТІ КРИТИЧНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

У статті представлено аналіз вітчизняних нормативно-правових актів, міжнародних документів та юридичної літератури у результаті якого сформовано систему принципів забезпечення безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури України. З'ясовано, що на сучасному етапі нові загрози та небезпеки генеруються набагато швидше ніж відповідальні актори формують системи захисту критичної інформаційної інфраструктури. Тому дедалі більше уваги необхідно приділяти саме системі стійкості зазначеної інфраструктури поряд із заходами безпеки. Детально проаналізовано Національну систему стійкості, в якій вперше на національному рівні визначено мету, основні принципи, напрями, механізми і строки запровадження та функціонування національної системи стійкості. Акцентується, що у ній міститься визначення термінів «національна стійкість» та «національна система стійкості».

Автором сформована наступна система принципів забезпечення безпеки і стійкості критичної інформаційної інфраструктури: 1) верховенства права і поваги до прав та свобод людини і громадянина; 2) дотримання національних інтересів України; 3) балансу між відкритістю/доступністю та безпекою й стійкістю; 4) державно-приватного партнерства; 5) пропорційності та адекватності заходів захисту реальним та потенційним ризикам; 6) пріоритетності запобіжних заходів; 7) об'єктивності та правової визначеності об'єктів критичної інформаційної інфраструктури; 8) стандартизації процедур та унормування технічних вимог. Зроблено висновок, що систему принципів забезпечення безпеки і стійкості критичної інформаційної інфраструктури необхідно розуміти як сукупність основних керівних засад, приписів, які враховують інтереси людини, суспільства і держави та на підставі яких формується така державна політика щодо адміністративно-правового регулювання, що дозволяє критичній інформаційній інфраструктурі протистояти загрозам та швидко відновлюватися вразі порушення її функціонування.

Ключові слова: критична інформаційна інфраструктура, забезпечення, безпека, захист, стійкість, принципи, система, національна система стійкості.

Вступ. Останніми роками у розвинених країнах світу посилюється тенденція щодо розширення контексту заходів, пов'язаних із забезпеченням функціонування критичної інформаційної інфраструктури: питання її безпеки почали розглядатися разом із питаннями її стійкості. При цьому, питанням забезпечення стійкості приділяється дедалі більше уваги у порівнянні з питаннями безпеки [1]. Це пояснюється в першу чергу тим, що в сучасному світі нові загрози та небезпеки генеруються набагато швидше ніж відповідальні актори формують відповідні системи захисту.

За таких умов, жодна створена система безпеки не може у повній мірі забезпечити захист від усіх загроз і небезпек [1]. Тому дедалі більше уваги необхідно приділяти саме системі стійкості критичної інформаційної інфраструктури поряд із заходами безпеки.

У 2021 році в Україні була прийнята Національна система стійкості [2]. Зазначена Концепція вперше на національному рівні визначила мету, основні принципи, напрями, механізми і строки запровадження та функціонування національної системи стійкості. Також вона визначає

терміни «національна стійкість» та «національна система стійкості».

Так, під національною стійкістю визначено: «здатність держави і суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій», а під національною системою стійкості – «комплекс цілеспрямованих дій, методів та механізмів взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, інститутів громадянського суспільства, які гарантують збереження безпеки і безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави до, під час і після настання кризової ситуації» [2].

Метою статті є на підставі аналізу чинних нормативно-правових актів, міжнародних документів та юридичної літератури сформулювати та схарактеризувати систему принципів забезпечення безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури України.

Виклад основного матеріалу. На підставі проведеного аналізу чинного законодавства, а саме: Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»; Указів Президента України «Про запровадження національної системи стійкості», «Про Доктрину інформаційної безпеки України», «Про Стратегію кібербезпеки України»; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури», нами виокремлені наступні принципи забезпечення безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури України: 1) верховенства права і поваги до прав та свобод людини і громадянина; 2) дотримання національних інтересів України; 3) балансу між відкритістю/доступністю та безпекою й стійкістю; 4) державно-приватного партнерства; 5) пропорційності та адекватності заходів захисту реальним та потенційним ризикам; 6) пріоритетності запобіжних заходів; 7) об'єктивності та правової визначеності об'єктів критичної інформаційної інфраструктури; 8) стан-

дартизації процедур та унормування технічних вимог.

Коротко схарактеризувавши ці принципи, маємо наступне.

Принцип верховенства права і поваги до прав та свобод людини та громадянина відноситься до основних загальних принципів. У контексті забезпечення стійкості критичної інформаційної інфраструктури принцип верховенства права і поваги до прав та свобод людини і громадянина передбачає таке:

– по-перше, існує необхідність змінити домінуючу думку про те, що права людини є перешкодою для безпеки. Мабуть, найбільш широко цитованим прикладом щодо прав людини, які перешкоджають безпеці, є твердження, що шифрування, яке є критично важливим для здійснення права на приватне життя, перешкоджає правоохоронним органам у проведенні своєї роботи. Тому уряди деяких країн висловлюють аргументи щодо послаблення шифрування, щоб забезпечити доступ до зашифрованого зв'язку для правоохоронних органів. Однак експерти сходяться на думці, що неможливо забезпечити доступ до зашифрованих комунікацій для одних суб'єктів, не роблячи цього для інших (у тому числі зловмисників [3]. Іншими словами, послаблення кібербезпеки для цілей правоохоронних органів неможливо зробити, не послабивши безпеки для всіх і не поставивши під загрозу права людини. Це пов'язано з тим, що кібербезпека невідступно пов'язана з безпекою людини, яка є основним правом людини. Кібербезпека та права людини є взаємодоповнюючими та взаємозалежними. Для того, щоб ефективно забезпечувати свободу та безпеку, потрібно прагнути до захисту першої та стійкості другої;

– по-друге, критично важливо застосовувати підходи, засновані на правах людини, до законів, політики та практики кібербезпеки. Кібербезпека ніколи не повинна бути приводом для порушення прав людини. Натомість визнання того, що індивідуальна та колективна безпека є основою кібербезпеки, означає, що захист прав людини повинен бути в центрі розробки політики кібербезпеки. Наприклад, Робоча група Коаліції свободи в Інтер-

неті «Безкоштовний та безпечний Інтернет» (Freedom Online Coalition «Internet Free and Secure») [4] розробила набір рекомендацій щодо кібербезпеки та прав людини, спрямованих на забезпечення того, щоб політика та практика кібербезпеки базувались і повністю відповідали правам людини.

Отже, принцип верховенства права і поваги до прав та свобод людини і громадянина полягає у забезпеченні балансу захисту особистості від свавільного втручання державних органів та станом безпеки й стійкості критичної інформаційної інфраструктури через створення певних обмежень, визначених у законі.

Принцип дотримання національних інтересів України щодо забезпечення безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури. Необхідно відмітити, що вказаний принцип не повинен суперечити вище зазначеному принципу, адже ще раз акцентуємо, що дотримання принципу верховенства права і поваги до прав та свобод людини і громадянина є одним із основних фундаментальних прав. Однак, це не означає, що від цього повинні «страждати» національні інтереси у сфері забезпечення безпеки і стійкості критичної інформаційної інфраструктури.

Уточнимо, що національні інтереси – інтегральний вираз інтересів усіх членів суспільства, що реалізуються через політичну систему відповідної держави як компроміс у поєднанні запитів кожної людини й суспільства загалом [5]. Крім того, поєднання інтересів при побудові національних інтересів, повинно не тільки бути дороговказом, а й згуртовувати націю навколо певних центральних ідей. Для України пошук нової системи ідеалів і орієнтирів є сьогодні складним, але важливим завданням, адже без цього етапу пізнавального й світоглядного пошуку неможливо розробити програми економічних, політичних й інших реформ і подолати системну кризу [6]. І, як вірно зазначив український правозахисник і співзасновник Української Гельсінської групи М. Маринович, – «ми погано вміємо в мирний час об'єднуватися для того, щоб втілювати в життя добрі справи» [7; 8]. Тому ми погоджуємося із Л. Сорокою, яка визначаючи національні

космічні інтереси вказала, що це «основоположні інтереси особи, громадянського суспільства та держави, забезпечення яких є підґрунтям для сталого розвитку України, добробуту її громадян, а також безпеки життєдіяльності...» [9]. Отже, при формуванні будь-яких заходів, направлених на дотримання національних інтересів, на першому місці повинні стояти інтереси особи, а вже потім – суспільства і держави.

Про пріоритетність інтересів особи при формуванні національних інтересів йде мова в Указі Президента України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України». Зокрема визначається, що національними інтересами України в інформаційній сфері першочергово є: «життєво важливі інтереси особи: забезпечення конституційних прав і свобод людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації; забезпечення конституційних прав людини на захист приватного життя; захищеність від руйнівних інформаційно-психологічних впливів...» [10]. Необхідно відмітити, що в деяких нормативно-правових актах національні інтереси формуються з огляду на пріоритетність саме державних інтересів, як наприклад, у Законі України «Про національну безпеку України» [11].

Отже, під принципом дотримання національних інтересів України щодо забезпечення безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури ми розуміємо створення умов для безпечного та стійкого функціонування критичної інформаційної інфраструктури задля використання їх для захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави в інформаційній сфері, зокрема враховуючи поточні виклики, що походять від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Принцип забезпечення балансу між відкритістю/доступністю та безпекою й стійкістю критичної інформаційної інфраструктури. Для більшості національних урядів серед пріоритетних завдань у сфері національної безпеки залишається забезпечення сталого функціонування критично важливих для повсякденного життя країн об'єктів (зокрема й критичної інформаційної інфраструктури), завдяки чому насе-

лення, суспільні та державні інститути мають можливість доступу до життєво важливих ресурсів та послуг [1]. У зазначеному контексті відкритість означає: відкритий доступ до інформації; стандартизація відкритих даних для забезпечення сумісності та обміну даними між різними системами, а також розвиток механізмів співпраці з іншими суб'єктами для спільного вирішення проблем та обміну досвідом. Доступність критичної інформаційної інфраструктури означає забезпечення доступності до сервісів та функцій зазначеної інфраструктури в умовах збоїв або атак; використання резервних систем та механізмів, які можуть призначатися для автоматичного відновлення роботи у разі відмови.

Принцип державно-приватного партнерства у забезпеченні безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури. Цей принцип базується на співпраці між державними органами та приватними компаніями для ефективного управління ризиками та забезпечення надійності критичної інформаційної інфраструктури. Наприклад, у США та Німеччині необхідною умовою для розбудови державно-приватного партнерства визначається формування довіри [12] між партнерами та стимулів для співпраці. Політика країн має стимулювати приватних власників й органи державного управління до створення на всіх рівнях такої системи захисту критичної інформаційної інфраструктури, яка була б спроможною переборювати надзвичайні ситуації, знижувати ризики й наслідки виникнення таких ситуацій [13].

Основні аспекти принципу державно-приватного партнерства у забезпеченні безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури включають: 1) обмін інформацією, тобто забезпечення двостороннього обміну, шляхом встановлення механізмів для обміну інформацією між державними структурами та приватним сектором стосовно поточних загроз і вразливостей; 2) конфіденційність, забезпечення захисту конфіденційної інформації, обмін якою може сприяти вирішенню проблем безпеки; 3) спільне планування, що полягає у спільному визначенні стратегій та політик безпеки та стійкості критичної

інформаційної інфраструктури з урахуванням інтересів обох сторін; 5) спільне реагування, тобто створення механізмів спільного кризового управління для ефективної реакції на кібератаки та інші інциденти; 6) спільне тестування та тренування критичної інформаційної інфраструктури шляхом проведення спільних заходів для підвищення реагування на екстрені ситуації; 7) розробка законодавства, яке регулює взаємодію між державними та приватними структурами у сфері кібербезпеки та забезпечення безпеки і стійкості критичної інформаційної інфраструктури; 8) розвиток ефективних механізмів комунікації між усіма сторонами для оперативного обміну інформацією та координації дій.

Отже, цей принцип допомагає створити стан, при якому враховується різноманіття інтересів та компетенцій різних суб'єктів, забезпечуючи таким чином ефективність у сфері кібербезпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури.

Принцип пропорційності та адекватності заходів захисту реальним та потенційним ризикам у системі забезпечення безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури. Цей принцип означає, що впроваджені заходи безпеки та стійкості повинні бути відповідні реальним і потенційним ризикам, з якими ця інфраструктура може зіткнутися. Також цей принцип визначає необхідність узгодженості та розуміння між рівнем захисту та рівнем загрози. Декілька ключових аспектів цього принципу передбачають наступне. По-перше, його дотримання вимагає постійного аналізу потенційних загроз, які можуть впливати на критичну інформаційну інфраструктуру. Також необхідно визначати можливі наслідки і збитки, які можуть виникнути внаслідок різних типів атак чи інцидентів. Тільки після цього актуальною є розробка та впровадження заходів, які будуть протидіяти конкретним загрозам, із врахуванням їх можливого впливу.

По-друге, вказаний принцип вимагає збалансованого підходу, тобто забезпечення балансу між ефективністю та вартістю заходів, щоб вони були адекватними реальним ризикам під час забезпечення

безпеки і стійкості критичної інформаційної інфраструктури. Отже, цей принцип дозволяє оптимально використовувати обмежені ресурси та забезпечити ефективний та адекватний рівень безпеки і стійкості для критичної інформаційної інфраструктури.

Принцип забезпечення пріоритетності запобіжних заходів щодо безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури. Цей принцип передбачає акцент на уникненні можливих загроз та мінімізації ризиків заздалегідь, перед тим, як вони можуть спричинити негативні наслідки для критичної інформаційної інфраструктури. Його дотримання можливе шляхом проведення превентивних заходів, зокрема таких як: систематичний аналіз потенційних загроз та визначення слабких місць у критичній інформаційній інфраструктурі; використання інструментів та методів для прогнозування можливих атак або інцидентів; застосування сучасних технологій та методів для зміцнення безпеки і підвищення стійкості систем; проведення навчань та тренувань з персоналом для ефективної реакції на можливі загрози; встановлення систем реагування на інциденти для оперативного виявлення та припинення атак; підвищення рівня інформаційної грамотності серед персоналу та користувачів критичної інформаційної інфраструктури про потенційні загрози та відповідальність у сфері безпеки і стійкості критичної інформаційної інфраструктури.

Принцип забезпечення об'єктивності та правової визначеності об'єктів критичної інформаційної інфраструктури. Проблема правової визначеності об'єктів критичної інфраструктури в Україні стоїть дуже гостро. Адже, на законодавчому рівні це питання врегульовується лише останні п'ять років. Так, 1) ідентифікація та категоризація об'єктів критичної інформаційної інфраструктури; 2) формування переліку об'єктів критичної інформаційної інфраструктури; 3) формування та функціонування реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури [14] – повинні здійснюватись на підставі розроблених та прийнятих порядків. Станом на кінець 2023 року в Україні прийнятий Порядок

ведення Реєстру об'єктів критичної інфраструктури, включення таких об'єктів до Реєстру, доступу та надання інформації з нього [15]. Отже, цей принцип допомагає уникнути суб'єктивності та невизначеності в оцінці та захисті об'єктів критичної інформаційної інфраструктури. Він також сприяє ефективній координації державних та приватних структур у сфері кібербезпеки та робить можливим вчасну реакцію на зміну умов та нові загрози для критичної інформаційної інфраструктури.

Принцип стандартизації процедур та уніфікації технічних вимог щодо забезпечення безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури. Розробка та впровадження уніфікованих методологій та стандартів щодо оцінки ризиків, планування безпеки, моніторингу та реагування на інциденти – допоможе забезпечити системний та послідовний підхід до забезпечення безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури. А встановлення спільних технічних стандартів та вимог для обладнання, програмного забезпечення та комунікаційних технологій, що використовуються в критичній інформаційній інфраструктурі, – сприятиме розробці узгоджених критеріїв безпеки, які визначатимуть мінімальні стандарти та вимоги для системи захисту критичної інформаційної інфраструктури від різноманітних загроз. Таким чином, цей принцип сприяє підвищенню ефективності та взаємодії між різними частинами критичної інформаційної інфраструктури, спрощує процес впровадження та управління заходами безпеки, а також полегшує взаємодію між різними структурами, які відповідають за безпеку та стійкість цих об'єктів.

Отже, під системою принципів забезпечення безпеки і стійкості критичної інформаційної інфраструктури ми розуміємо сукупність основних керівних засад, приписів, які враховують інтереси людини, суспільства і держави, на підставі яких формується така державна політика щодо адміністративно-правового регулювання, що дозволяє критичній інформаційній інфраструктурі протистояти загрозам та швидко відновлюватися вразі порушення її функціонування [16].

Висновки і пропозиції. Останні роки свідчать про тенденцію до розширення переліку заходів, спрямованих на забезпечення функціонування критичної інформаційної інфраструктури України. Своєю чергою, забезпечення безпеки критичної інформаційної інфраструктури почали розглядається разом із питаннями стійкості, враховуючи швидку еволюцію загроз та потребу в адаптації до змін. Адже, жодна система безпеки не може бути повністю захищеною від усіх загроз, що вимагає підвищеної уваги до її системи стійкості.

Як підсумок проведеного аналізу, запропоновано таку систему принципів забезпечення безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури: 1) верховенства права і поваги до прав та свобод людини і громадянина; 2) дотримання національних інтересів України; 3) балансу між відкритістю/доступністю та безпекою й стійкістю; 4) державно-приватного партнерства; 5) пропорційності та адекватності заходів захисту реальним та потенційним ризикам; 6) пріоритетності запобіжних заходів; 7) об'єктивності та правової визначеності об'єктів критичної інформаційної інфраструктури; 8) стандартизації процедур та унормування технічних вимог.

Список використаної літератури:

1. Державна система захисту критичної інфраструктури в системі забезпечення національної безпеки: аналітична доповідь. За ред. О. М. Суходолі. Київ: НІСД, 2020. 28 с.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>
3. Deborah Brown and Anriette Esterhuysen. Why cybersecurity is a human rights issue, and it is time to start treating it like one. APCNews, 2019. URL: <https://www.apc.org/en/news/why-cybersecurity-human-rights-issue-and-it-time-start-treating-it-one#:~:text=Cybersecurity%20and%20human%20rights%20are,cybersecurity%20laws%2C%20policies%20and%20practices.>
4. FOC Documents. Freedom Online Coalition, 2023. URL: <https://freedomonlinecoalition.com/about-us/foc-documents/>
5. Бабкіна О. В., Горбатенко В. П. Політологія. Навчальний посібник. К.: ВЦ, 2006. 568 с.
6. Дашутін Г. П., Михальченко М. І. Український експеримент на терезах гуманізму. К.: Парлам. вид-во, 2001. 335 с.
7. Ціннісні орієнтири – основа життєвого вибору та успішної самореалізації особистості, 2019. URL: https://citizen.in.ua/photos/topic/f/20190128_132011_rozdil-1-4.pdf
8. The Ukrainians: Розмова із Мирославом Мариновичем. 2014. URL: <https://ucu.edu.ua/news/the-ukrainians-rozмова-iz-myroslavom-marynovychem/>
9. Сорока Л. В. Адміністративно-правовий механізм реалізації космічної доктрини України: теорія і практика. Київ: ФОРМ Чалчинська Н. В., 2020. 395 с.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>
11. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
12. Partnering for Critical Infrastructure Security and Resilience / U.S. Department of Homeland Security, National Infrastructure Protection Plan, NIPP 2013. URL: www.dhs.gov/nationalinfrastructure-protection-plan
13. Маркеева О. Д., Розвадовський Б. Л. Актуальні проблеми правового забезпечення державно-приватного партнерства у сфері захисту критичної інфраструктури. Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/derzhavno-pryvatne-partnerstvo.pdf>
14. Циплинський Ю. Порядок віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури. Вимоги до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, 2019. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-10/fayl5-prezentaciya-ciplinskogo-peretvoreno.pdf>
15. Про затвердження Порядку ведення Реєстру об'єктів критичної інфраструктури, включення таких об'єктів до Реєстру, доступу та надання інформації з нього:

постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2023 р. № 415. URL: Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2023-%D0%BF#Text>

16. Сокіран М. В. Система принципів адміністративно-правового забезпечення стійкості критичної інформаційної інфраструктури України. Наукові записки. Серія: право. 2020. Вип. 8. Спецвипуск. С. 73–77.

Sokiran M. GENERAL CHARACTERISTICS OF THE PRINCIPLES OF ENSURING SECURITY AND SUSTAINABILITY OF CRITICAL INFORMATION INFRASTRUCTURE IN UKRAINE

The article analyzes domestic legal acts, international documents and legal literature, on the basis of which a system of principles for ensuring the safety and stability of Ukraine's critical infrastructure was formed. It has been found that at the current stage, new threats and dangers are generated much faster than the responsible actors will form systems for the protection of critical information infrastructure, so more and more attention should be paid to the system of stability of the specified infrastructure along with security measures. The National Sustainability System was analyzed in detail, in which the purpose, main principles, directions, mechanisms and terms of the introduction and functioning of the National Sustainability System were defined for the first time at the national level. It also defines what «national resilience» and «national resilience system» are.

The author has formed the following system of principles for ensuring the security and stability of critical information infrastructure, they are: 1) the rule of law and respect for the rights and freedoms of a person and a citizen; 2) compliance with the national interests of Ukraine; 3) the balance between openness/accessibility and security and stability; 4) public-private partnership; 5) proportionality and adequacy of protection measures to real and potential risks; 6) priority of preventive measures; 7) objectivity and legal certainty of KII objects; 8) standardization of procedures and standardization of technical requirements. It was concluded that the system of principles for ensuring the safety and stability of critical information infrastructure must be understood as a set of basic guidelines, prescriptions that take into account the interests of man, society and the state, on the basis of which such a state policy regarding administrative and legal regulation is formed that allows critical information infrastructure to withstand threats and quickly recover in the event of a disruption in its functioning.

Key words: *critical information infrastructure, provision, security, protection, resilience, principles, system, national resilience system.*

УДК 347:338.48

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.13>

Р. І. Яворський

докторант кафедри адміністративного та інформаційного права
Національного університету «Львівська Політехніка»,
кандидат юридичних наук,
ас. кафедри адміністративного та фінансового права
юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄС

Стаття аналізує особливості правового регулювання туристично-рекреаційної діяльності в країнах Європейського Союзу. Починаючи з вивчення загальних принципів, що становлять основу законодавства Європейського Союзу у сфері туризму, стаття розглядає такі аспекти, як свобода пересування, конкуренція та захист прав споживачів. Мета статті полягає у виявленні особливостей правового регулювання туристично-рекреаційної діяльності в Європейському Союзі. Увага зосереджується на конкретних інструментах, які використовуються для регулювання діяльності туристичного бізнесу, зокрема, директиви та регуляції. Важливим аспектом є дослідження впливу європейського законодавства на національні системи правового регулювання у сфері туризму країн-членів Європейського Союзу, що дозволяє зрозуміти, які аспекти туристичної діяльності підлягають гармонізації на рівні Європейського Союзу, а які залишаються в компетенції окремих держав.

Окрема частина статті присвячена аналізу взаємодії між різними державними органами та іншими учасниками туристичного ринку у рамках європейських структур. Це включає вивчення механізмів співпраці та координації для забезпечення ефективного функціонування туристичного сектора в умовах міжнародного ринкового середовища. Стаття звертає увагу на перспективи розвитку туризму в Європейському Союзі та роль правового регулювання у забезпеченні сталого та інклюзивного росту галузі. Досліджуються можливі напрямки подальших змін у законодавстві, спрямованих на вирішення сучасних викликів та підтримку конкурентоспроможності туристичного сектора.

В результаті дослідження було виявлено, що правове регулювання туристично-рекреаційної діяльності в Європейському Союзі має складну структуру, що ґрунтується на загальних принципах свободи пересування, конкуренції та захисту прав споживачів. Дослідження підтвердило, що Європейський Союз використовує різноманітні інструменти, такі як директиви та регуляції, для забезпечення ефективного функціонування туристичного бізнесу та захисту інтересів споживачів. Також виявлено, що європейське законодавство має значний вплив на національні системи правового регулювання туристичної галузі у країнах-членах Європейського Союзу, що сприяє гармонізації правових норм та стандартів у цій сфері. Дослідження підкреслило важливість співпраці між державними органами та іншими суб'єктами туристичного ринку для забезпечення ефективного функціонування туризму в умовах міжнародного ринкового середовища.

У висновку стаття надає глибокий і комплексний аналіз правового середовища, в якому функціонує туристична галузь в Європейському Союзі, і висвітлює важливі аспекти його розвитку та регулювання.

Ключові слова: правове регулювання, туристично-рекреаційна діяльність, Європейський Союз, туристичний бізнес, туристичний сектор, міжнародні стандарти.

Постановка проблеми. В сучасному світі туризм і рекреація займають важливе місце в житті суспільства, сприяючи

економічному, соціокультурному та екологічному розвитку регіонів. У контексті Європейського Союзу (ЄС) туристично-ре-

креаційна діяльність є важливим елементом його економіки та культурного обміну. Однак, під впливом зростання обсягів туристичних послуг виникають численні правові та організаційні проблеми, які потребують уваги та вирішення.

Виникає питання щодо гармонізації правового регулювання туристично-рекреаційної діяльності між країнами ЄС, адже оскільки туризм є транскордонною галуззю, необхідно створити єдині стандарти та норми, щоб забезпечити спільний рівень захисту прав споживачів, безпеку та збереження природних та культурних ресурсів [1, с. 23]. Також проблема виникає у контексті регулювання відносин між туристами та місцевими громадами. Зростання потоків туристів може призвести до конфліктів між туристами та місцевими жителями щодо використання інфраструктури, навколишнього середовища та інших ресурсів.

Належне забезпечення безпеки та захисту прав туристів стає ще однією важливою проблемою, що містить розв'язання питань щодо якості послуг, страхового покриття, відшкодування збитків та інших аспектів, які впливають на добробут та безпеку туристів [2, с. 67]. Розвиток цифрових технологій і онлайн-платформ для бронювання та планування подорожей вносить нові виклики у сферу регулювання, а це стосується як захисту даних користувачів, так і боротьби з недобросовісними практиками та шахрайством в мережі Інтернет.

З огляду на багатомовність та різноманітність культур у країнах ЄС, виникають питання культурного взаєморозуміння та поваги до місцевих традицій й звичаїв серед туристів. Необхідно розв'язувати питання сталого розвитку туризму в контексті ЄС, зокрема зменшення його негативного впливу на навколишнє середовище та соціокультурну сферу, забезпечення соціальної відповідальності та збалансованого розподілу економічних переваг від туризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні дослідження та публікації в сфері правового регулювання туристично-рекреаційної діяльності в ЄС зосереджуються на декількох важливих аспектах.

По-перше, вони вивчають ефективність інструментів та механізмів, що застосовуються для гармонізації правового середовища в галузі туризму між країнами ЄС. Так, Бейдик О., Гонсалес М., Домінго А., Сантос-Лакуева Р., Чичкалюк Т., Чумакова О. спрямовують свої дослідження на виявлення недоліків та можливостей для підвищення їх ефективності з метою полегшення перетину кордонів та сприяння розвитку транскордонного туризму.

В останні роки акцент зроблено на аналізі ролі та впливу регулювання на інноваційність та конкурентоспроможність туристичного сектору. Белл С., Б'янки Р., Мацола В., Прада Ф., Саркісян Г., Стефенсон М., Тодьєрішко Е., Ханнам К., Фонт Х. розглядають різноманітність правових підходів до стимулювання інновацій в галузі туризму, в тому числі через фінансові заходи, заохочення до співпраці між галузями та підтримку стартапів у цій сфері. Буркальцева Д., Дилевський М., Калиновський М., Моїсеєва Н., Омельченко Г., Пасека С., Пилипенко С., Філіп'як Б. зосереджуються на аналізі ризиків та викликів, пов'язаних з збільшенням туристичних потоків у деяких регіонах ЄС. Вони досліджують проблеми, такі як збільшення зношення туристичної інфраструктури, перенаселення та вплив на місцеву культуру та способи життя. Дослідники також пропонують рекомендації щодо розробки стратегій та політик для забезпечення сталого розвитку туризму та збалансованого розподілу туристичних потоків у ЄС.

Мета статті полягає у виявленні особливостей правового регулювання туристично-рекреаційної діяльності в ЄС.

Виклад основного матеріалу. Туристично-рекреаційна діяльність сьогодні є не лише супутником загального розвитку суспільства, але й важливим чинником економічного зростання та культурного обміну [3, с. 37]. Задоволення потреб у відпочинку та розвагах є не менш важливим для людей, ніж матеріальні блага чи освіта. І саме тому туризм в усіх своїх проявах, від мандрювань до культурних подій, стає невіддільною частиною сучасного життя. Сучасна туристично-рекреаційна галузь відрізняється різноманітністю та доступністю послуг для різних сег-

ментів суспільства. Вона пропонує широкий спектр відпочинкових можливостей, починаючи від екзотичних подорожей та закінчуючи спокійними вихідними на природі [4, с. 1903]. Це стимулює не лише економічний розвиток регіонів, а й сприяє збереженню та популяризації культурних та природних цінностей. Проте, разом зі зростанням туристичного руху, зростають і виклики, пов'язані з екологічними проблемами, збереженням культурної спадщини та розподілом туристичного потоку. Тому важливо розглядати туризм не лише як джерело прибутку, але і як сферу, яка потребує уважного планування, регулювання та збалансованого розвитку [5, с. 1489].

Туристично-рекреаційна діяльність – це сукупність процесів та заходів, спрямованих на організацію, відпочинок, розваги та задоволення потреб туристів і відвідувачів на різних туристичних об'єктах й територіях. Ця діяльність охоплює різноманітні аспекти, такі як транспортна, готельно-ресторанна, екскурсійна та рекреаційна інфраструктура, а також культурні та розважальні програми, спрямовані на задоволення потреб туристів у відпочинку, знайомстві з новими місцями та культурами, а також на відновлення фізичного та психологічного стану [6, с. 85].

ЄС активно регулює цю галузь, визначаючи загальні принципи, які становлять основу законодавства у сфері туристично-рекреаційної діяльності. Одним з важливих принципів є забезпечення свободи переміщення громадян ЄС, що означає, що громадяни країн-членів мають право вільно подорожувати в межах ЄС без внутрішніх кордонів та обмежень. Також важливим аспектом є захист прав споживачів у сфері туризму. Законодавство ЄС надає споживачам право на інформовані рішення, чіткі умови угоди та відшкодування в разі порушення договірних зобов'язань. Наприклад, класичним принципом є стандартизація послуг у галузі туризму, що містить встановлення загальних стандартів якості для готелів, ресторанів, туроператорів та інших суб'єктів туристичного бізнесу з метою забезпечення високого рівня обслуговування.

ЄС також активно працює над сприянням сталому розвитку у сфері туризму – заходи щодо збереження природних та культурних ресурсів, розвитку екологічно чистих технологій та підтримки місцевої спільноти. Ще одним важливим аспектом є сприяння конкуренції та співробітництво між суб'єктами туристичного бізнесу, що допомагає підвищенню якості послуг, інноваціям та розвитку галузі в цілому [7, с. 54].

Регулювання туристично-рекреаційної діяльності в ЄС здійснюється за допомогою різноманітних інструментів, серед яких особливе місце займають директиви та регуляції:

- Директива про пакетні тури встановлює правила щодо продажу та надання пакетних турів споживачам, включаючи обов'язки туроператорів та права споживачів. Вона регулює аспекти, такі як інформування споживачів, страхування, відшкодування та відповідальність за невиконання умов договору.

- Про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема, електронної комерції, на внутрішньому ринку впливає на онлайн-продаж туристичних послуг, зокрема, встановлює правила щодо інформаційної прозорості, захисту даних та електронного договору.

- Регуляція про права пасажирів встановлює права пасажирів у повітряному, залізничному, автомобільному та морському транспорті. Вона охоплює такі аспекти, як право на відшкодування у разі скасування або затримки рейсу, права осіб з обмеженими можливостями тощо.

- Регуляція про захист персональних даних (GDPR) стосується обробки персональних даних і важлива для туристичного бізнесу, оскільки він зазвичай збирає та обробляє велику кількість особистої інформації про клієнтів [8, с. 32].

Варто зауважити, що у рамках європейських структур співпраця між різними державними органами та іншими учасниками туристичного ринку відіграє важливу роль у сприянні сталому розвитку та забезпеченні конкурентоспроможності європейського туризму. Експерти та науковці відзначають, що аналіз цієї взаємодії відображає складну мережу взаємозв'яз-

ків та роль кожного учасника у формуванні політики, розвитку інфраструктури та забезпеченні якості та безпеки послуг, а саме:

1. Європейські держави співпрацюють через різні органи та агентства для розробки та впровадження спільних стратегій у сфері туризму. Наприклад, Європейська Комісія співпрацює з національними урядами для розробки програм підтримки туристичної галузі.

2. Галузеві асоціації та громадські організації відіграють важливу роль у формуванні та просуванні інтересів туристичної галузі. Вони можуть взаємодіяти з державними органами для розробки політики, проведення заходів з маркетингу та розвитку інфраструктури.

3. Місцеві органи влади відіграють важливу роль у розвитку туризму на регіональному та місцевому рівнях. Вони забезпечують розвиток та підтримку туристичних об'єктів, виконують функції забезпечення безпеки та комфорту туристів.

4. Європейські країни співпрацюють у рамках міжнародних організацій, таких як Світова організація туризму (UNWTO), для обміну досвідом та розробки загальних стратегій у сфері туризму [9, с. 1654].

На нашу думку, взаємодія між цими учасниками створює відповідні умови для розвитку туризму в ЄС, сприяючи збалансованому розподілу туристичного потоку, захисту навколишнього середовища та забезпеченню якості та безпеки послуг для туристів.

Тому, туристично-рекреаційна діяльність в ЄС регулюється широким спектром правових актів на різних рівнях – національному, регіональному та європейському, а саме:

1. ЄС має певні правові акти, які безпосередньо стосуються туризму та туристичної діяльності. Наприклад, та ж сама Directive on Package Travel, яка регулює права та обов'язки туроператорів та туристів.

2. Багато аспектів туризму, таких як ліцензування туроператорів, стандарти готельної галузі, охорона природи та культурної спадщини, регулюються національним законодавством кожної країни ЄС. Наприклад:

– Code du Tourisme – основний закон, що регулює туризм у Франції і він містить різні положення щодо ліцензування туроператорів, захисту прав споживачів у галузі туризму та інші аспекти;

– Loi sur le classement hôtelier – закон встановлює процедури та критерії класифікації готелів у Франції;

– Bundesrecht über Tourismus – закон включає різні аспекти туризму, такі як ліцензування туроператорів, захист прав споживачів в Німеччині;

– Landesgesetze über die Hotelklassifizierung – кожна федеральна земля має власний закон, що встановлює критерії та процедури класифікації готелів.

3. Європейські органи, такі як Європейський комітет зі стандартизації (CEN) та Європейський комітет зі стандартизації електротехніки (CENELEC), розробляють стандарти та сертифікаційні процедури для туристичної галузі.

4. Охорона прав споживачів: ЄС має законодавство, спрямоване на захист прав та інтересів споживачів у контексті туризму, зокрема щодо якості послуг, відшкодування та компенсації в разі непридатності послуг.

5. Європейська Комісія та інші європейські органи розробляють стратегії та програми для розвитку туризму в ЄС, враховуючи економічні, соціальні та екологічні аспекти.

6. З огляду на значний вплив туризму на довкілля та соціальну сферу, ЄС впроваджує заходи для просування сталого туризму, включаючи заходи з енергоефективності, збереження природи та сприяння місцевому розвитку [10, с. 324].

Зауважимо, що співпраця між державними органами та іншими суб'єктами у туристично-рекреаційному ринку відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування туризму в умовах міжнародного ринкового середовища. Перш за все, державні органи повинні створити сприятливе правове середовище, яке регулює діяльність у сфері туризму та рекреації, що охоплює розробку та впровадження законодавства, яке стимулює розвиток туристичного бізнесу та забезпечує захист

інтересів туристів [11, с. 1235]. Далі, важливо, щоб державні органи співпрацювали з туристичними агентами, готелями, ресторанами та іншими суб'єктами туристичного бізнесу для розробки та впровадження стратегій просування туристичних продуктів, тобто це рекламні кампанії, участь у міжнародних туристичних виставках та взаємна підтримка у маркетингових заходах.

Також необхідно активно залучати до співпраці міжнародні туристичні організації та фонди, оскільки вони можуть надати фінансову підтримку, консультації з питань розвитку туризму та сприяти обміну досвідом між різними країнами. Крім того, ефективне функціонування туризму в умовах міжнародного ринкового середовища передбачає розвиток інфраструктури, яка задовольняє потреби туристів. Державні органи можуть співпрацювати з приватним сектором у побудові та розширенні готельної бази, транспортної мережі та інших об'єктів, що сприяють зручному перебуванню туристів [12, с. 1613]. Крім того, важливо розробляти та впроваджувати програми з підвищення кваліфікації персоналу у сфері обслуговування туристів, щоб забезпечити високий рівень сервісу та задоволення потреб клієнтів.

Нарешті, співпраця між державними органами та іншими суб'єктами туристичного ринку має бути системною та послідовною, з постійним моніторингом результатів й внесенням необхідних корекцій для оптимізації ефективності туристичної діяльності в умовах глобалізації [13, с. 468].

На нашу думку, саме вдосконалення правового регулювання туристично-рекреаційної діяльності в ЄС є важливим аспектом забезпечення сталого розвитку туризму та забезпечення захисту прав споживачів. Один із прикладів такого вдосконалення полягає в уніфікації правил щодо захисту прав туристів у всіх країнах-членах ЄС. Наприклад, Європейська Комісія прийняла директиву про права туристів, яка надає споживачам право на інформацію про подорожі, безпеку, а також право на зворотну адресу у разі проблем [14, с. 297].

Інший приклад вдосконалення правового регулювання в ЄС полягає в створенні єдиного цифрового ринку, що сприяє зручнішому та доступнішому бронюванню туристичних послуг через мережу Інтернет. Наприклад, ініціатива «European Digital Rights Agency» сприяє розвитку онлайн-платформ для забезпечення прав споживачів у сфері туризму, включаючи захист від шахрайства та підробки [15, с. 231]. Крім того, ЄС активно працює над створенням стандартів сталого туризму, сприяючи збалансованому розвитку та збереженню природних та культурних ресурсів. Наприклад, програма «European heritage» фінансує проекти з охорони та просування культурної спадщини, які приваблюють туристів та сприяють розвитку туризму.

Європейська Комісія також активно сприяє розвитку туристично-рекреаційної діяльності через укладення угод з іншими країнами та регіонами. Наприклад, угоди про спрощений режим візового оформлення сприяють збільшенню потоку туристів та обміну культурними цінностями між ЄС та іншими країнами. Європейський парламент та інші органи ЄС також активно сприяють розвитку інновацій у сфері туризму через фінансування досліджень та ініціатив, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності та якості туристичних послуг в Європі.

Висновки. Дослідження підтверджує важливість правового регулювання туристично-рекреаційної діяльності в ЄС для забезпечення сталого розвитку та захисту інтересів туристів. Європейське законодавство визначає важливі принципи та норми, що регулюють діяльність туристичного бізнесу, створюючи єдиний простір для туристів та підприємств у всіх країнах-членах. Це сприяє підвищенню якості послуг, збільшенню безпеки та захисту прав споживачів й правове регулювання також стимулює інновації та розвиток нових форм туризму, що сприяє різноманітності та доступності туристичних послуг у ЄС. Важливою складовою є міжнаціональна співпраця та координація заходів між державними органами та іншими учасниками ринку для забезпечення ефективного функціонування туристично-рекре-

аційної діяльності на міжнародному рівні.

Дослідження підкреслило значення правового регулювання для сталого розвитку туристично-рекреаційної діяльності в ЄС. Процес гармонізації правових норм між країнами-членами ЄС сприяє створенню єдиного простору туристичної діяльності. Наприклад, Європейська нормативно-правова база щодо безпеки та якості готельних послуг сприяє підвищенню стандартів обслуговування туристів у всіх країнах-членах.

Європейське законодавство надає туристам ряд прав щодо отримання інформації про послуги, право на повернення коштів у разі невиконання угоди. Наприклад, Директива ЄС про туроператорів та турагентів забезпечує повний захист інтересів туристів у випадку банкрутства туроператора.

Таким чином європейське правове середовище стимулює інновації та розвиток нових форм туристичної діяльності. Наприклад, підтримка електронних туристичних платформ сприяє зростанню доступності туристичних послуг у ЄС.

Загалом, правове регулювання в ЄС є важливим інструментом для забезпечення розвитку туристично-рекреаційної діяльності, збереження конкурентоспроможності та створення сприятливих умов для всіх учасників ринку.

Список використаної літератури:

- Бейдик О. О. Рекреаційно-туристські ресурси України: методологія та методика аналізу, термінологія, районування: монографія. К.: ВПЦ Київський університет, 2013. 395 с.
- Мацола В. І. Рекреаційно-туристичний комплекс України: монографія. ІРД НАН України. Львів, 2017. 259 с.
- Chyckalyuk T. The Use of Natural and Recreational Areas for Tourism Development: European Experience. Public policy and economic development. 2015. № 3. P. 36–47.
- Burkaltseva D., Tsohla S., Yanovskaya A., Olga G. U. K., Zharova A., Polskaya S. Analysis of the Functioning of the Tourist and Recreational Industry in Conditions of Restrictions. Journal of Environmental Management and Tourism. 2020. № 11(8). P. 1902–1914.
- Pasieka S. R., Kolokolchukova I. V., Morozova O. H., Krushynska A. V., Krasnodied T. L., Popova T. V. The potential of tourist and recreational clusters in European space. Geo Journal of Tourism and Geosites. 2021. № 39. P. 1488–1500.
- Саркісян Г. О. Деякі аспекти регулювання туристичної галузі регіону. Бізнес-інформ. 2020. № 8. С. 83–87.
- Тодьєрішко Е. В. Вітчизняний та закордонний досвід управління туристичним підприємством на основі моделі простої маршрутизації. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 20. С. 52–57.
- Bell S., Tyrväinen L., Sievänen T., Pröbstl U., Simpson M. Outdoor recreation and nature tourism: A European perspective. Living Reviews in Landscape Research. 2007. № 1(2). P. 1–46.
- Chumakova O. Recreational Potential and Regional Differentiation of Tourism Industry Enterprises in the EU. Journal of Environmental Management and Tourism (JEMT). 2018. № 9.08(32). P. 1651–1663.
- Filipiak B., Dylewski M., Kalinowski M. Economic development trends in the EU tourism industry. Towards the digitalization process and sustainability. Quality & Quantity. 2023. № 57. Suppl 3. P. 321–346.
- Santos-Lacueva R., González M., Domingo A. The integration of sustainable tourism policies in European cities. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. 2022. Vol. 20 № 5. P. 1229–1242.
- Font X., Torres-Delgado A., Crabolu G., Palomo Martinez J., Kantzenbacher J., Miller G. The impact of sustainable tourism indicators on destination competitiveness: The European Tourism Indicator System. Journal of Sustainable Tourism. 2023. № 31(7). P. 1608–1630.
- Prada F. The Regulation of State-Owned Maritime Property Concessions for Tourism and Recreational Purposes: The Continuing Conflict Between Italian and European Law. European Public Law. 2022. № 28(4). P. 467–486.
- Bianchi R. V., Stephenson M., Hannam K. The contradictory politics of the right to travel: mobilities, borders & tourism. Mobilities. 2020. № 15.2. P. 290–306.
- Omelchenko H., Pilipenko S., Moisyeyeva N. Tourism as an innovational project of modern globalization. Innovative tools for socio-economic systems' development: monograph. Katowice: Katowice School of Technology, 2019. № 25. P. 229–234.

Yavorsky R. The features of legal regulation of tourist-recreational activities in the EU

The article analyzes the peculiarities of legal regulation of tourism and recreational activities in the countries of the European Union. Starting with the examination of general principles that form the basis of EU legislation in the field of tourism, the article considers aspects such as freedom of movement, competition, and consumer rights protection. The purpose of the article is to identify the specifics of legal regulation of tourism and recreational activities in the European Union. Attention is focused on specific instruments used to regulate the activities of the tourism industry, including directives and regulations. An important aspect is the examination of the impact of European legislation on the national legal systems regulating tourism in EU member states, thereby understanding which aspects of tourism activities are subject to harmonization at the EU level, and which remain within the competence of individual states.

A separate part of the article is devoted to analyzing the interaction between various governmental bodies and other participants in the tourism market within European structures. This includes studying mechanisms of cooperation and coordination to ensure the effective functioning of the tourism sector in the international market environment. The article highlights the prospects for tourism development in the EU and the role of legal regulation in ensuring sustainable and inclusive growth of the industry. Possible directions for further legislative changes aimed at addressing current challenges and supporting the competitiveness of the tourism sector are explored.

As a result of the study, it was found that the legal regulation of tourism and recreational activities in the European Union has a complex structure, based on general principles of freedom of movement, competition, and consumer protection. The research confirms that the EU utilizes various instruments, such as directives and regulations, to ensure the effective functioning of the tourism business and protection of consumer interests. It is also revealed that European legislation significantly influences the national legal systems regulating the tourism sector in EU member countries, promoting the harmonization of legal norms and standards in this field. The study underscores the importance of cooperation between governmental bodies and other stakeholders in the tourism market to ensure the effective functioning of tourism in the international market environment.

In conclusion, the article provides a deep and comprehensive analysis of the legal environment in which the tourism industry operates in the European Union, highlighting key aspects of its development and regulation.

Key words: *legal regulation, tourism and recreational activities, European Union, tourism business, tourism sector, international standards.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.91

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.14>

О. М. Джужа

доктор юридичних наук, професор,
Національної академії внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0003-1347-4937>

Д. М. Тичина

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Національної академії внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-9430-6101>

МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАПОБІГАННЯ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

Актуальність статті обґрунтована необхідністю вивчення іноземного досвіду щодо забезпечення мінімальних стандартів кримінологічної безпеки у світі в частині аналізу віктимізації населення та реалізації кримінологічних й віктимологічних заходів запобігання кримінальним правопорушенням. Наголошено, що інтернаціоналізація та транснаціоналізація зумовлюють вивчення такого досвіду щодо практики залучення населення до співпраці з поліцією у протидії злочинності та запобіганні кримінальним правопорушенням, особливо її організованих та транснаціональних форм.

Встановлено, що високий рівень довіри суспільства до поліції та інших правоохоронних органів, а також до органів державної влади та місцевого самоврядування існує в країнах, де активно діють наукові віктимологічні спільноти, які ведуть аналіз віктимізації населення та розробляють заходи віктимологічної профілактики, зокрема: застосування лазерної та іншої оптичної техніки з метою контролю за рухом транспорту, зброї, наркотичних засобів; удосконалення методик складання соціально-психологічного портрета злочинця за характерними ознаками злочину та обстановці на місці його вчинення; підвищення рівня інформаційного забезпечення запобігання та припинення кримінальних правопорушень.

Авторами звернута увага на анонімні опитування населення, які дозволяють з'ясувати масштаби поширення та динаміку правопорушень, показують інтенсивність віктимізації громадян під час вчинення різних видів кримінальних правопорушень; розкривають відносини між злочинцем та жертвою та їх соціально-демографічні ознаки; допомагають оцінити справжню шкоду віктимізації; визначити її ризик; зрозуміти причини відмови жертв заявляти про вчинений щодо них злочин; оцінити роботу органів кримінальної юстиції.

Зазначено, що у рамках позитивного іноземного досвіду пізнавальним є досвід боротьби з організованою злочинністю в США. Основна увага приділяється питанням організації та діяльності правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю з боку «ударних груп», зокрема, на території США створено близько шістнадцяти зведених регіональних груп, що діють на постійній основі у місцях найактивнішої дії мафіозних сімей. Усі члени регіональної зведеної «ударної групи» є правоохоронцями.

Ключові слова: запобігання, кримінальне правопорушення, злочин, міжнародне співробітництво, іноземний досвід, превенція, профілактика, віктимологічна профілактика, взаємодія, правоохоронні органи.

Постановка проблеми. В останні два десятиліття в країнах Західної Європи, США, Канаді, Японії активно розвиваються теорія і практика запобігання злочинам. І хоча криминологи в цих країнах вважають за краще говорити не про запобігання злочинності як соціального явища, а лише про її обмеження, про стримуючий вплив на конкретні криминогенні фактори та обставини, при цьому вони припускають, що запобігання кримінальним правопорушенням не може бути ефективним, якщо воно не організоване на систематичній та скоординованій основі та не включає заходів щодо покращення життя громадян, удосконалення кримінального правосуддя та пенітенціарної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед іноземних фахівців криминологічним проблемам запобігання злочинності присвятили свої наукові доробки E. Aiello, G. Berman, S. Cox, A. Farkas, K. Karsai, A. Klip, S. Madai, G. Molnár, J. Muraszkiwicz, E. Oliver, L. Puigvert, M. Ramis-Salas, J. Scaramella, L. Valki, P. William та інші. Визнаючи суттєвий внесок таких науковців у дослідження порушеної проблематики, слід здійснити його узагальнення й окреслити перспективи впровадження у вітчизняну правоохоронну практику.

Мета статті – узагальнити міжнародну практику та іноземний досвід організації запобігання кримінальним правопорушенням й окреслити перспективи його використання у вітчизняній правоохоронній діяльності.

Виклад основного матеріалу. У країнах-членах Європейського Союзу виділяють два рівні запобігання злочинам: соціальне та ситуаційне. *Соціальне запобігання* спрямоване на зміну несприятливих умов формування особи злочинця, особливо мікросередовища, мікросоціальної ситуації. *Ситуаційне запобігання* злочинам виходить із того, що окремі категорії злочинних проявів відбуваються за певних обставин, у певний час та у певних місцях. Сама ситуація стимулює та провокує певні види злочинів (бійки вуличні та

у розважальних закладах, згвалтування у парках, скверах тощо). Таке запобігання за прийнятою у нас термінологією відповідає запобіганню та припиненню кримінальних правопорушень [1, с. 37].

У ФРН виділяють первинну, вторинну, третинну превенцію. *Первинна превенція* спрямована на подолання дефіциту соціальності та позитивної правосвідомості як головної причини злочинів. *Вторинна превенція* – здійснюється поліцейськими органами та пов'язана з правовими засобами утримання від злочинів. *Третинна превенція* – це ті профілактичні заходи та засоби, які застосовуються у процесі покарання, пробації та ресоціалізації злочинців.

Для координації діяльності щодо запобігання кримінальним правопорушенням у багатьох країнах створено Національні ради. Основними функціями таких органів є: збір інформації, планування, виконання та оцінка програм із запобігання злочинам, координація діяльності поліції та інших органів, що працюють у цій сфері, забезпечення участі населення, співпраця із засобами масової інформації, науково-дослідна робота, співпраця із законодавчими органами, що визначають політику у сфері боротьби з правопорушеннями, навчальна підготовка.

У практичній діяльності поліції широко впроваджується теза про те, що правопорушення вчиняються найчастіше тоді, коли потенційний злочинець зустрічає вразливу жертву чи об'єкт, які не охороняються. Тому превентивні заходи мають бути спрямовані на: а) злочинця; б) систему безпеки; в) потенційну жертву. Тобто має здійснюватися індивідуальне, загальне, спеціальне та віктимологічне запобігання правопорушенням. У цій тріаді особлива увага приділяється охоронному запобіганню та цілеспрямованій роботі з населенням, яка націлена на його самозахист. Існує спеціальна програма запобігання злочинам кримінальною поліцією, центральною ідеєю якої є така формула: будь-який контакт поліцейського з населенням має слугувати інтересам профілактики [2, с. 15].

У США є три моделі превентивної діяльності:

- 1) модель громадських установ;
- 2) модель безпеки індивідуума;
- 3) модель впливу через довкілля.

На федеральному та місцевому рівнях реалізуються програми запобігання злочинності. У низці штатів участь громадян у зміцненні правопорядку дозволило знизити кількість пограбувань на 30%. Тут використовується винагорода за інформацію, що має оперативно-профілактичне значення [2, с. 15–16].

У Канаді широко практикується участь громадян у патрулюванні. Діючи спільно з поліцією, цивільні патрулі знижують страх перед злочинцями та підтримують відчуття особистої безпеки. У ряді випадків створюються так звані контрольні пости навколо виявлених зон підвищеної злочинної активності, особливо у нічний час.

У Великій Британії розроблено мінімальні стандарти кримінальної безпеки, широко практикується залучення населення до співпраці з поліцією (патрулювання, чергування у найбільш кримінальних районах). Для представників громадськості практикується безкоштовна видача поліцейського обмундирування (без знаків відмінності та службової атрибутики), засобів радіозв'язку, кайданів, палиць, для «бойового» патрулювання на поліцейських автомашинах. Вся ця діяльність отримує моральну та матеріальну підтримку суспільства та держави [2, с. 16].

Нині серед напрямів запобігання кримінальним правопорушенням одним із найактуальніших є віктимологічний напрям [3, с. 34–35]. Реалізуються програми захисту потерпілих та свідків у кримінальних справах, сформувалися асоціації потерпілих від злочинів. Повсюдно виникають «Асоціації сусідів», члени яких патрулюють мікрорайони і селища, та за потреби викликають поліцейські патрулі.

У всіх навчальних закладах – від початкової школи до вузів – проводяться заняття з прикладної віктимології, де школярі та студенти можуть не лише прослухати лекції, а й пройти спеціальний тренінг: освоїти прийоми самозахисту та виробити навички оптимальної поведінки в екстремальних ситуаціях.

У розвинених країнах активно діють наукові віктимологічні спільноти, які ведуть аналіз віктимізації населення та розробляють заходи віктимологічної профілактики. Особлива увага при проведенні таких досліджень приділяється виявленню латентних злочинів за допомогою опитування населенню на предмет, чи були опитувані жертвою будь-якого злочину. Наприклад, у США вже протягом 25 років двічі на рік вивчають представницьку групу населення в кілька сотень тисяч осіб. При цьому офіційна статистика та дослідження віктимізації, за необхідності, доповнюють одна одну.

Подібні опитування населення у вигляді анонімного анкетування, дозволяють з'ясувати масштаби поширення та динаміку правопорушень. Вони показують інтенсивність віктимізації громадян під час вчинення різних видів кримінальних правопорушень; розкривають відносини між злочинцем та жертвою та їх соціально-демографічні ознаки; допомагають оцінити справжню шкоду віктимізації; визначити її ризик; зрозуміти причини відмови жертв заявляти про вчинений щодо них злочин; оцінити роботу органів кримінальної юстиції. Проведення подібних соціологічних досліджень потребує суттєвих зусиль, але отримана внаслідок їх проведення інформація є вкрай важливою для кримінологічної науки та практики боротьби зі злочинністю [3, с. 189–190].

Численні комісії, які перевіряють діяльність поліцейських відомств США, дійшли висновку, що ця структура ізолювалася від населення і не в змозі контролювати розвиток криміногенної ситуації в країні. Нова тактика одержала назву суспільної поліцейської діяльності. Відповідно до неї головним завданням поліції є активна діяльність із запобігання злочинам, а не реагування на повідомлення про злочини. Головний акцент став робитися на демонстрацію присутності поліцейських у житлових кварталах. При цьому поліцейські значною мірою відмовляються від використання автомобілів, щоб бути ближчими до людей і з цією метою вони стали патрулювати дільниці, що обслуговуються, пішки або користуватися велосипедами.

Значну роль підвищення ефективності запобігання злочинам відіграє використання досягнень науки. Особливо перспективними визнаються:

- застосування лазерної та іншої оптичної техніки з метою контролю за рухом транспорту, зброї, наркотичних засобів тощо;
- удосконалення методик складання соціально-психологічного портрета злочинця за характерними ознаками злочину та обстановці на місці його вчинення;
- підвищення рівня інформаційного забезпечення запобігання та припинення кримінальних правопорушень.

У Західній Європі та США створено:

- Національний центр інформації про злочини;
- уніфікована система обліку та реєстрації злочинів;
- автоматизована лазерна система ідентифікації особистості.

З нетрадиційних методів запобігання злочинам, що практикуються в США, слід зазначити спроби застосування гіпнозу та медитації (групові сеанси гіпнозу та антикриміногенної медитації).

Все вищевикладене свідчить про існування в зарубіжній кримінології низки кримінологічних систем, тобто сукупності структурно обумовлених та функціонально взаємопов'язаних елементів, що визначають теоретичне обґрунтування, нормативне регулювання та практичну організацію системи запобігання злочинності. Вона створює основу для відбору та систематизації матеріалу, який надалі використовується з метою порівняльного аналізу. У ній отримує відображення реальна діяльність кримінологічних установ, сформованих за універсальним та прагматичним регіональним принципом. Вона орієнтує на досягнення благородної та позитивної мети: забезпечення міжнародної кримінологічної безпеки.

Подібності та відмінності показників злочинності у різних державах, виявлені у процесі її порівняльного аналізу породжують питання: якою мірою ці подібності та відмінності обумовлені особливостями кримінальної політики?

У зарубіжних кримінологічних дослідженнях та оглядах звертається увага на такі моменти:

- ймовірність виявитися жертвою злочину, пов'язаного з насильством (вбивства, завдання тілесних ушкоджень) для середньостатистичного мешканця землі оцінюється в 20% (один шанс з п'яти);
- насильство щодо жінок пов'язане з економічним та соціальним статусом жінки зворотною кореляцією;
- менше половини жертв злочинів отримують юридичний захист;
- ризики віктимізації найвищі в Латинській Америці та державах Африки, що примикають до Сахари;
- злочинність зростає в умовах дери-вації;
- спостерігається позитивна кореляція між поширенням механічних засобів пересування та частотою їх викрадень;
- найнижчий рівень поліцейського реагування на повідомлення про злочини у країнах Азії та Латинської Америки. Тільки один із п'яти випадків серйозного насильства стає об'єктом поліцейської уваги;
- повсюдно у світі спостерігається зростання інтересу до використання нових методик кримінологічного виміру, пов'язаних з опитуванням жертв злочинів, самообстеження та комплексного вивчення проблем організованої та транснаціональної злочинності;
- найнижчий рівень злочинності реєструється в арабських країнах, практично за всіма показниками;
- у багатьох країнах світу фіксується зниження рівня злочинності протягом останніх 10-15 років;
- крадіжки найпоширеніші у економічно розвинених країнах;
- деякі групи країн (зокрема Європейського Союзу) демонструють впевнений прогрес у збиранні та аналізі інформації про організовану транснаціональну злочинність;
- кримінальна юстиція будь-якої країни включає такі елементи, як поліція, суд, в'язниці; поліція відіграє важливу роль у забезпеченні та реалізації кримінальної політики;
- відсутні чіткі взаємозв'язки між станом злочинності та суворістю каральної політики;
- система умовного засудження найбільш розвинена в країнах Західної Європи

та США; в останні роки вона набуває все більшого поширення в державах Східної Європи;

- у країнах, що розвиваються і реформуються, громадська думка віддає перевагу системі покарань у вигляді позбавлення волі;

- чисельність поліцейських у розрахунку на 100 тис. населення має тенденцію до зростання у більшості держав [2, с. 17];

- існує чітка загальносвітова тенденція більш активного залучення жінок до служби в поліції;

- відсутній взаємозв'язок між рівнем злочинності та відносною чисельністю загону поліції. Наприклад, країнах із високою кримінальною реєстрацією (Швеція) кількість поліцейських порівняно низька, а країнах з низьким рівнем злочинності (Сінгапур) – відносно велика. Є країни, де порівняно високі рівень злочинності та чисельності поліцейських у розрахунку на душу населення (Колумбія) і країни з діаметрально протилежною статистичною картиною (Японія);

- у державах, включених до системи загального права, найвища чисельність суддів розрахунку на 100 тис. населення;

- недержавна участь у боротьбі зі злочинністю набуває все більшого розвитку у вигляді різних форм (структури приватної безпеки та приватних в'язниць; журі присяжних засідателів; третейських судів, медіативних процедур тощо).

Сьогодні порівняльна кримінологія має давати відповіді на виклики сучасності: куди йде світ і яку роль у цьому відіграють кримінальні технології?

У рамках закордонного досвіду пізнавальним є досвід боротьби з організованою злочинністю в США, де існує низка федеральних законів, таких як Закон про боротьбу з організованою злочинністю та корупцією (18 Звід законів США) – Закон RICO, Закон про постійно діючі злочинні підприємства (ССЕ-ПДПП), Закон про контроль за відмиванням грошей («ЗКОД») та низку інших, які служать ефективними інструментами в арсеналі правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю. Крім того, щороку питання запобігання організованій злочинно-

сті обговорюються у різних комітетах та комісіях палат американського Конгресу [5, с. 458–459].

Основна увага приділяється питанням організації та діяльності правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю з боку «ударних груп». Свій початок «ударні групи» ведуть з моменту утворення Міністром юстиції США на базі Кримінального відділу підрозділу боротьби з організованою злочинністю та рекетом. Нині США існують «ударні групи» двох видів.

Постійно діючі «ударні групи» (підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Департаменту юстиції. Стратегічним завданням постійно діючих «ударних груп» є вивчення та відстеження злочинних зв'язків, накопичення інформації про злочинну діяльність усіх зафіксованих у цьому штаті злочинних організацій та виявлення нових.

Тимчасові зведені «ударні групи», створюються лише на рівні штатів, зазвичай, на вирішення завдань тактичного плану, спрямованих проти злочинної діяльності будь-якої конкретної організованої злочинної групи, мафіозної сім'ї чи з конкретного кримінального провадження (наприклад вбивство, тощо). Час чи період діяльності тимчасової зведеної «ударної групи» не регламентовано. Тобто вона може працювати доти, доки не вирішить поставлені перед нею завдання.

Названі «ударні групи» мають практично однакові функціональні завдання, які полягають у накопиченні та зіставленні даних щодо організованої злочинності та рекету, ініціювання та контролю ходу розслідування, формулювання загальної політики судового переслідування та сприяння прокурорам у підготовці та проведеної судових процесів.

Крім цього, в даний час на території США створено близько шістнадцяти зведених регіональних груп, що діють на постійній основі у місцях найактивнішої дії мафіозних сімей. Усі члени регіональної зведеної «ударної групи» є правоохоронцями США (таких як ФБР, Управління боротьби з наркотиками, Служба внутрішніх доходів та інших), мають досвід роботи у своєму органі. Вони підпорядковуються

керівнику, а також безпосередньо регіональному Федеральному прокурору та відділу боротьби з організованою злочинністю Департаменту юстиції. Через кожні п'ять років роботи співробітники групи проходять повну перевірку з урахуванням усіх вимог, що висувуються до працівників, які знову приймаються на роботу. Ця група володіє повною оперативною інформацією кримінальної діяльності у конкретному регіоні чи штаті [6, с. 135–136].

У діяльності «ударних груп» США розслідування організованої злочинності займає особливе місце і здійснюється з використанням різних форм і методів збору процесуальних доказів та інформації про злочинну діяльність та про самих злочинців, як за допомогою слідчих дій, так і шляхом здійснення оперативно-розшукових заходів. Діяльність «ударних груп» оцінюється з різних орієнтирів. Один із них полягає в обліку ослаблення злочинної діяльності банд внаслідок їх вимотування правоохоронними органами.

У Західній Європі та США істотна увага приділяється превентивним заходам, спрямованим на запобігання насильству у суспільстві. Так Міністерством юстиції США було прийнято федеральну програму морального оздоровлення американського суспільства. Основні елементи цієї програми полягають у наступному:

- формування ненасильницьких установок та навичок у підростаючого покоління;
- підтримка місцевих громад у запобіганні насильству;
- ідеологічне та матеріальне стимулювання оздоровлення сімейного способу життя;
- обмеження поширення зброї серед американських громадян;
- рекомендації засобом масової інформації щодо скорочення реклами насильства та проведення пропаганди, що сприяє скороченню насильницьких дій;
- проведення наукових досліджень, спрямованих на виявлення умов, в яких запобігання правопорушенням здійснюється найбільш успішно.

Програми боротьби з насильством розробляються в рамках двох основних напрямків запобігання правопорушенням,

прийнятим у США: соціальному реформуванню та клінічній кримінології. Крім цих моделей у практиці запобіжної діяльності останніми роками досить популярними стають заходи, пов'язані з реформою поліцейської системи та використанням досягнень науки.

Сьогодні вивчення моделей, форм та методів запобігання правопорушенням у іноземних країнах даю можливість дійти висновку про постійний рух до реалізації принципів системності, адекватного забезпечення, гуманізму та участі всіх членів суспільства у запобіганні та протидії злочинності.

Як слушно зазначають науковці, спільна протидія міжнародній злочинності усіма правоохоронними органами різних країн приносить спільні результати викорінення цього явища в світі та зменшення кількості злочинів в окремій державі [7, с. 221]. Це одна з найбільш актуальних сфер іноземного співробітництва в усьому світі. Тому питання взаємодії особливої уваги та актуальності набуває сфера правоохоронної діяльності. Саме тому особливу увагу приділено змісту поняття «взаємодія» та «взаємодія правоохоронних органів». Автори дійшли висновків, що сьогодні спостерігається значне зростання економічної злочинності, причому транснаціональна злочинність звертає особливу увагу на економічні злочини, вчинені іноземцями [8]. Значну роль у протидії цьому явищу відіграють спеціально утворені міжнародні інститути (органи), а саме: міжнародні організації, комісії та комітети. Найвідоміші з них: Комісія ООН із запобігання злочинності та кримінального правосуддя; Управління ООН з наркотиків і злочинності; Рада Європи (Комітет експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню грошей); Європейський комітет з проблем злочинності; Міжнародна організація кримінальної поліції (Інтерпол) та ін. Центральним органом боротьби з міжнародною злочинністю є Міжнародна організація кримінальної поліції – Інтерпол, яка почала свою діяльність після набуття чинності (13 червня 1956 р.) [7, с. 221–222]. Цілями Інтерполу є: забезпечення та розвиток якнайширшої взаємодопомоги між усіма органами кримінальної поліції

в рамках законів, що діють у різних країнах, і в дусі Загальної декларації прав людини; створення та розвиток інституцій, здатних успішно сприяти запобіганню та припиненню кримінальних правопорушень (ст. 2 Статуту Інтерполу) [9]. Основною метою національних центральних бюро є залучення поліцейських органів країни до міжнародної боротьби зі злочинністю, встановлення та підтримка контактів з іншими національними центральними бюро та Генеральним секретаріатом Інтерполу шляхом забезпечення постійного, швидкого та якісного обміну інформації. В Україні таким підрозділом є Національне центральне бюро Інтерполу, яка діє в структурі Національної поліції України та організовує міжнародне співробітництво всіх правоохоронних органів нашої держави в рамках Організації. У рамках протидії злочинності Національне центральне бюро Інтерполу взаємодіє з Державною міграційною службою України, організовує взаємодію, а також ініціює та координує проведення оперативно-розшукових заходів, спрямованих саме на попередження та розкриття злочинів, виявлення та видворення за межі України осіб – громадян іноземних держав, причетних до злочинної діяльності, зокрема членів транснаціональних організованих злочинних мереж, осіб, які вчинили сексуальні злочини проти дітей, тощо. Особливим напрямком взаємодії є боротьба з економічними злочинами іноземців, які підривають економічні системи різних держав. Державна міграційна служба України надсилає запити про економічні злочини, вчинені іноземцями, до Національного центрального бюро Інтерполу [7, с. 222–223].

Актуальним напрямом у запобіганні міжнародній злочинності є боротьба з торгівлею людьми. Як зазначила Ю. Мурашквич, не дивлячись на великі труднощі в оцінці масштабів торгівлі людьми на європейському чи світовому рівнях, це, безперечно, серйозний злочин, який порушує права людини багатьох людей. Жертви можуть піддаватися сексуальній експлуатації, експлуатації в економічній діяльності або бути примушеними до вчинення злочинів чи донорства органів. Деякі жер-

тви торгівлі людьми в кінцевому підсумку оштрафовані, затримані, притягнуті до відповідальності, засуджені та спрощено депортовані без належного врахування їхнього статусу жертви. Отже, ризик бути покараним є однією з причин, чому жертви торгівлі людьми обережно звертаються до органів влади, і є одним із основних інструментів, які використовують торговці людьми, щоб тримати все під контролем [10, с. 394; 11].

Проаналізувавши соціальні та етичні наслідки політики протидії тероризму та організованій злочинності в шести європейських країнах [12], науковці дослідили виявлені спільні риси практик, які розроблені організованими суб'єктами, що діють на місцевому рівні (зокрема асоціації, навчальні заклади, інші типи організованих профілактичних мереж), і сприяють запобіганню насильству серед молоді як явищу, яке викликає дедалі більше занепокоєння в Європі та за її межами, а також радикалізації молоді. Базуючись на рішучому несприйнятті насильства, ці спільні риси такі: підхід «знизу вгору» у встановленні союзників із ключовими зацікавленими сторонами з громади та/або членами сім'ї для втручання; сприяння довірчим і здоровим дружнім стосункам; розвінчування спокуси навколо насильницьких суб'єктів («фальшивих героїв») і насильства в різних контекстах, особливо в соціально-освітньому.

Дослідивши практику залучення громадськості до протидії кримінальним правопорушенням у США, Німеччині, Великій Британії, Китаї, Канаді, науковці виявили переваги такої громадської діяльності [13]. Приділено увагу найпоширенішим формам участі громадськості за кордоном – патрулюванню; надання інформації про злочинців або факти вчинених злочинів; участь в антикорупційних заходах; сприяння ресоціалізації правопорушників; надання допомоги потерпілим від злочинів; посилення охорони власного майна; участь в інформаційних антикриміногенних заходах [13].

Таким чином, науковці дійшли висновку щодо переваг залучення громадськості до протидії злочинності, виходячи із зарубіжної практики у цій сфері. Їх

можна поділити на дві групи: основні та додаткові. Основними перевагами є: зниження рівня злочинності та правопорушень; підвищення безпеки у відповідних районах міст; зниження страху громадян перед злочинністю; посилення службової функції органів поліції по відношенню до жителів територіальних громад; покращення партнерства поліції з громадськістю. Додатковими перевагами такої діяльності є: поглиблення демократизації суспільства; зміна психології місцевих жителів у бік зміцнення почуття єдності, толерантності, ввічливості та соціальної відповідальності; підвищення довіри громадян до поліції. До речі, за останнім показником, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 2015 року, пропонується оцінювати ступінь ефективності роботи поліції в нашій країні.

Висновки і пропозиції. Акумулюючи погляди науковців та правові позиції, проаналізовано сучасний стан та основні форми залучення громади, громадських організацій та окремих громадян до поліцейської діяльності у запобіганні кримінальним правопорушенням у країнах світу.

У дослідженні встановлено, що значну роль підвищення ефективності запобігання злочинам відіграє використання досягнень науки, зокрема, застосування лазерної та іншої оптичної техніки з метою контролю за рухом транспорту, зброї, наркотичних засобів; удосконалення методик складання соціально-психологічного портрета злочинця за характерними ознаками злочину та обстановці на місці його вчинення; підвищення рівня інформаційного забезпечення запобігання та припинення кримінальних правопорушень.

У статті проаналізовано існування в зарубіжній кримінології та віктимології сукупності структурно обумовлених та функціонально взаємопов'язаних елементів кримінологічних систем, що визначають теоретичне обґрунтування, нормативне регулювання та практичну організацію системи запобігання кримінальним правопорушенням.

Зазначено, що у рамках закордонного досвіду пізнавальним є досвід боротьби з організованою злочинністю в США.

Основна увага приділяється питанням організації та діяльності правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю з боку «ударних груп», зокрема, на території США створено близько шістнадцяти зведених регіональних груп, що діють на постійній основі у місцях найактивнішої дії мафіозних сімей. Усі члени регіональної зведеної «ударної групи» є правоохоронцями США (таких як ФБР, Управління боротьби з наркотиками, Служба внутрішніх доходів та інших). У Західній Європі та США істотна увага приділяється превентивним заходам, спрямованим на запобігання насильству у суспільстві. Так Міністерством юстиції США було прийнято федеральну програму морального оздоровлення американського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Глобалізація злочинності вимагає розширення міжнародних зв'язків правоохоронців. *Міліція України*. 2005. № 2. С. 37–39.
2. Scaramella J., Cox S., William P. Introduction to Policing. Western Illinois, 2011. Edition 1. 536 p.
3. Корнякова Т. В., Соколенко О. Л., Юзіков Г. С. Віктимологічне моделювання у системі заходів забезпечення кримінологічної безпеки суспільства: монографія / за заг. ред. Т. В. Корнякової. Дніпро: Ліра, 2016. 220 с.
4. Віктимологія: навч. посіб. / В. В. Голіна, Б. М. Головкін, М. Ю. Валуйська та ін.; за ред. В. В. Голіни і Б. М. Головкіна. Харків: Право, 2017. 308 с.
5. Кримінологія: підручник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, В. В. Черней, С. С. Чернявський та ін. ; за заг. ред. В. В. Чернея, О. М. Джужи. Київ : ФОРМ-Ліра, 2020. 612 с.
6. Organized Crime: A Global Perspective. N.Y., 1989. 407 p.
7. Chorny S, Ostrovsky S, Gaponov O. Interaction of Interpol Ukrbureau units with the state migration service of Ukraine to combat economic crimes committed by foreigners. *Baltic journal of economic studies*. 2021. Vol. 7 (5). P. 221–227. (Взаємодія підрозділів Укрбюро Інтерполу з державною міграційною службою України щодо протидії економічним злочинам, які вчиняють іноземці). URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-5-221-227>.

8. Біленчук П. Д., Кофанов А. В., Кобилянський О. Л., Паніотів Є. К. Взаємодія правоохоронних органів у розслідуванні транснаціональних злочинів: міжнародно-правові основи: монографія / за ред. П. Д. Біленчука. Київ: ННІПСК КНУВД, 2009. 84 с.
9. Статут Інтерполу. ІНТЕРПОЛ. URL: <https://www.interpol.int/en/About-INTERPOL/Legal-materials>.
10. Muraszkiwicz J. Protecting Victims of Human Trafficking from Liability: An Evaluation of Section 45 of the Modern Slavery Act. *Journal of criminal law*. Vol. 83, Issue 5. P. 394–405. URL: <https://doi.org/10.1177/0022018319857497>.
11. OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking (OSCE, Vienna 2013). URL: <http://www.osce.org/secretariat/101002?download=true>. (accessed 11 June 2019).
12. Puigvert L., Aiello E., Oliver E., Ramis-Salas M. Grassroots community actors leading the way in the prevention of youth violent radicalization. (Активні громадські діячі низового рівня, які діють у запобіганні насильницькій радикалізації молоді). *Plos One: Journal information*. 2020. October 12. Vol. 15 (10). URL: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0239897>.
13. Ivanyshchuk A; Kuzmenko I; Solovei O, Dmytrenko N. Foreign experience of involving citizens in combating criminal offenses. 2021. Vol. 27 Issue 2. P. 139–160. URL: <https://www.webofscience.com/wos/woscc/full-record/WOS:000658359500006>.

Dzhuzha O., Tychyna D. International practice and foreign experience of the organization of prevention of criminal offenses

The relevance of the article is justified by the need to study foreign experience in ensuring the minimum standards of criminological security in the world in terms of the analysis of population victimization and the implementation of criminological and victimological measures to prevent criminal offenses. It is emphasized that internationalization and transnationalization condition the study of such experience regarding the practice of involving the population to cooperate with the police in combating crime and preventing criminal offenses, especially its organized and transnational forms.

It has been established that a high level of public trust in the police and other law enforcement agencies, as well as in state and local self-government bodies, exists in countries where scientific victimology communities are active, which conduct an analysis of population victimization and develop measures for victimology prevention, in particular: the use of laser and other optical equipment for the purpose of traffic control, weapons, narcotics; improvement of the methods of drawing up a socio-psychological portrait of the criminal based on the characteristic features of the crime and the situation at the place of its commission; increasing the level of information support for the prevention and termination of criminal offenses.

The authors draw attention to anonymous surveys of the population, which allow to find out the scale of distribution and dynamics of offenses, show the intensity of victimization of citizens during the commission of various types of criminal offenses; reveal the relationship between the criminal and the victim and their socio-demographic characteristics; help assess the true harm of victimization; determine its risk; to understand the reasons for the refusal of victims to declare a crime committed against them; evaluate the work of criminal justice bodies.

It is noted that within the framework of positive foreign experience, the experience of fighting organized crime in the USA is instructive. The main attention is paid to the issues of organization and activities of law enforcement agencies in the fight against organized crime by «hit groups», in particular, on the territory of the USA, about sixteen joint regional groups have been created, which operate on a permanent basis in the places of the most active activity of mafia families. All members of the regional composite «strike team» are law enforcement officers.

Key words: prevention, criminal offense, crime, international cooperation, foreign experience, prevention, victimological prevention, interaction, law enforcement agencies.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.15>

А. К. Дергачов

аспірант кафедри кримінального процесу
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ТЕМПОРАЛЬНА ДІЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ

Одним із центральних питань під час застосування належної редакції кримінальної процесуальної норми є її темпоральна дія. Питання щодо застосування принципу прямої дії кримінальних процесуальних норм є одним із центральних питань обраної проблематики, оскільки саме нечіткість меж дії конкретної правової норми нівелює можливість однозначного встановлення, яка саме кримінальна процесуальна норма буде застосовуватись у відповідних суспільних відносинах, що ставить під загрозу дотримання висхідного принципу правової визначеності. В статті досліджено наслідки застосування кримінальної процесуальної дії за порушенням її темпоральної характеристики. Для належної темпоральної дії кримінальних процесуальних норм важливого значення набуває визначення джерел кримінального процесу, що втілюються у відповідні акти, оскільки саме цей фактор є висхідним під час реалізації кримінальних процесуальних норм у провадженні. У науковій літературі поширені два підходи щодо визначення джерел кримінального процесу, які найбільш поширені у доктрині кримінального процесу та загальної теорії права. В статті визначені підходи до переліку джерел, що входять у систему кримінального процесуального законодавства. Під час внесення змін до кримінального процесуального законодавства здійснюється перехід від однієї форми регулювання кримінальних процесуальних правовідносин до іншої, що може здійснюватися за допомогою негайної дії, тобто безпосередньої дії як передбачається й положенням зазначеної статті Конституції України, перехідним проміжком, тобто ультраактивною дією та зворотною дією, тобто ретроактивною формою, в якості виключення. В статті досліджено застосування кримінальних процесуальних норм за негайною та ретроактивними діями. Венеціанська комісія на 86 пленарному засіданні у 2011 році визначила ключові елементи принципу верховенства права, зокрема це : законність, юридична визначеність, заборона свавілля, доступ до правосуддя, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність перед законом. В статті досліджено міжнародний аспект потенційного застосування зворотної сили кримінальних процесуальних норм.

Ключові слова: кримінальне провадження, кримінальна процесуальна норма, темпоральна дія, зворотна дія, пряма дія, джерело, Кримінальний процесуальний кодекс.

Постановка проблеми. Правове регулювання кримінальних процесуальних правовідносин є важливою передумовою підтримання правопорядку в державі. Неправильне застосування редакції кримі-

нального процесуального закону тягне за собою порушення правової форми реалізації кримінального провадження, а також порушення його завдань, що передбачено статтею 2 Кримінального процесуаль-

ного кодексу України (далі КПК – Україна). Одним із центральних питань під час застосування належної редакції кримінальної процесуальної норми є її темпоральна дія. Питання щодо застосування принципу прямої дії кримінальних процесуальних норм є одним із центральних питань обраної проблематики, оскільки саме нечіткість меж дії конкретної правової норми нівелює можливість однозначного встановлення, яка саме кримінальна процесуальна норма буде застосовуватись у відповідних суспільних відносинах, що ставить під загрозу дотримання висхідного принципу правової визначеності. І хоча Конституція України і Кримінальний процесуальний кодекс містять вказівку на порядок застосування кримінальної процесуальної норми під час кримінального провадження, деякі аспекти залишається вкрай дискусійними. Одним із кочових питань залишається можливість застосування зворотної дії кримінальної процесуальної норми. Практично завжди доктринальне поле зводилось до пошуку уніфікації можливостей застосування «*lex ad praeteriam non valet*» (закон не має зворотної сили), нівелюючи при цьому можливими виключення в контексті забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи. Однак, враховуючи положення Конституції України про можливе поширення зворотної дії закону при відповідних умовах, такий підхід залишається неоднозначним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню дослідження дії нормативно-правових актів у часі та суміжних проблематиках присвятили свої праці багато вчених, серед них варто визначити: Безносюка А.М., Дроздова О.М., Капліну О.В, О. Пушняка О.В., Рабінючича П.М., Шуліми А. О. та інших. Тим не менш, питання розгляду темпоральної характеристики кримінальних процесуальних норм залишається малодослідженим, що і обумовлює вибір даної проблематики дослідження.

Мета статті: визначити ключові аспекти дії кримінальних процесуальних норм за темпоральною характеристикою. Для досягнення зазначеної мети перед дослідженням були поставлені наступні

завдання: визначити основні ознаки кримінальної процесуальної норми; визначити особливості застосування кримінальних процесуальних норм за прямою дією; визначити можливість застосування кримінальних процесуальних норм за ретроактивною дією.

Виклад основного матеріалу. Кримінальна процесуальна норма є ключовим елементом побудови всієї системи кримінального процесуального законодавства. Неправильне застосування редакції кримінального процесуального закону тягне за собою порушення правової форми реалізації кримінального провадження, а також порушення його завдань, що передбачено статтею 2 Кримінального процесуального кодексу України (далі КПК – Україна) [1]. Кримінальні процесуальні норми за своєю правовою природою є тотожними з нормами інших галузей права, оскільки забезпечують необхідний комплекс умов для регулювання відповідних суспільних відносин, гарантування визначених прав та свобод людини і громадянина. До того ж, кримінальна процесуальна норма є первинним, фундаментальним елементом для галузі кримінального процесу.

На жаль, чинне законодавство не надає легального визначення кримінальної процесуальної норми, тому пропонується надати її визначення за допомогою доктринального поля. Проаналізувавши наукову літературу пропонується під кримінальною процесуальною нормою розуміти встановлене державою, загальноприйняте правило поведінки суб'єкта кримінальних процесуальних правовідносин, обов'язкова міра поведінки якого забезпечується можливістю застосування заходів державно-правового примусу. Кримінальна процесуальна норма має спільні загальні ознаки з нормами права інших галузей, як-то загальнообов'язковість, формально визначена міра поведінки, неперсоніфікованість та інше, а також унікальні, що притаманні лише для неї специфічні риси, що обумовлюються сферою правового регулювання – кримінальними процесуальними правовідносинами [2]. Однією із особливостей кримінальних процесуальних норм є контекст застосування заходів процесуального примусу під час кри-

мінального провадження, як наприклад заходи забезпечення кримінального провадження. До того ж, кримінальні процесуальні норми є процесуальною формою вираження реалізації матеріального права, а тому в передбачених випадках кримінальні процесуальні норми вступають у взаємодію з нормами інших підсистем та галузей права, наприклад, з кримінальним правом як надання завідомо неправдивих показань свідком або потерпілим [3]. З точки зору організаційно-правової побудови галузі, кримінальні процесуальні норми, що регулюють однорідні суспільні відносини, об'єднуються в інститути, тобто однорідні групи правових норм.

Для належної темпоральної дії кримінальних процесуальних норм важливого значення набуває визначення джерел кримінального процесу, що втілюються у відповідні акти, оскільки саме цей фактор є висхідним під час реалізації кримінальних процесуальних норм у провадженні. У науковій літературі поширені два підходи щодо визначення джерел кримінального процесу, а саме вузький та широкий. За вузьким підходом, джерелом кримінального процесу є лише КПК України, тобто кримінальні процесуальні норми втілюються виключно у визначений закон. Така позиція підкріплюється положенням частини 1 статті 1 чинного КПК України, за якою визначається, що порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України. Однак, частина 2 статті 1 КПК України, фактично нівелює таку наукову позицію, оскільки передбачає, що кримінальне процесуальне законодавство України складається з відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, КПК України та інших законів України.

Другий підхід є більш поширеним у науковій літературі та включає до джерел кримінального процесу не тільки КПК України, однак й інші джерела, у тому числі нормативно-правові акти, міжнародні договори, згоду на яких надала Верховна Рада України, практика Європейського суду з прав людини, національна судова

практика та інше. Обґрунтованою видається думка О. М. Дроздова, який розглядаючи визначення джерел кримінального процесу вказує, що під джерелом кримінального процесуального права України слід розуміти самодостатні форми вираження норм, що регулюють кримінально-процесуальні правовідносини, закріплені органами державної влади України при здійсненні покладених на них функцій у законодавчій, виконавчій і судовій сферах, а також містяться в міжнародних договорах України та практиці Європейського Суду з прав людини [4,5]. Відповідно до цього, джерелами кримінального процесуального права України є: Конституція України, КПК України, закони України, міжнародні договори України, рішення та ухвали Конституційного Суду України, рішення Європейського Суду з прав людини прийняті стосовно України та інших держав, рішення Верховного Суду України та постанови Пленуму Верховного Суду України, відповідні відомчі нормативні акти України. За таким визначенням наукова думка О.М. Дроздова повністю узгоджується з частиною 2 КПК України. Однак, науковець вказує, що концепція визнання кримінального процесуального закону видається єдиним джерелом кримінального процесуального права в Україні, що є втіленням частини 1 КПК України. До того ж, варто звернутися до пункту 14 статті 92 Конституції України – виключно законами України, визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури [6]. Таке положення прямо вказує, що кримінальне провадження не може обмежитись виключно КПК, оскільки кожен із зазначених законів так чи інакше впливає на здійснення провадження.

В контексті застосування належної кримінальної процесуальної норми за темпоральною характеристикою, великого значення набуває дотримання вимоги щодо конкуренції норм. За загальним правилом, використовується

так званий принцип спеціалізації, згідно якого у разі однієї юридичної сили нормативно-правового акту застосовується кримінальна процесуальна норма, що має відповідну спеціалізацію та вужчу сферу регулювання суспільних відносин. У разі, коли у відповідне положення, зокрема КПК України вносяться зміни, застосовується та норма, що набула чинності та замінює попередню. Під час темпоральної характеристики кримінальної процесуальної норми слід враховувати положення Конституції України. Відповідно до статті 58 Основного Закону – закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи [7]. Таким чином, зазначене положення передбачає фундаментальний принцип сучасного права – закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Це означає, що нормативно-правові акти можуть поширювати свою дію виключно на ті суспільні відносини, які виникли після набуття ними чинності. Варто погодитись із думкою О.М Дроздова, який вказує, що цей принцип закріплений у частині 1 статті 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце. КПК України унормовує темпоральну характеристику норм у статті 5, відповідно до якої процесуальна дія проводиться, а процесуальне рішення приймається згідно з положеннями КПК України, чинними на момент початку виконання такої дії або прийняття такого рішення. Варто зауважити, що процесуальний закон не передбачає можливість застосування зворотної дії, як наприклад у Кримінальному кодексі України. Варто звернути увагу й на правову позицію Конституційного Суду України, який у Рішенні від 12.07.2019 No 5-р(І)/2019 який вказує, що за змістом частини 1 статті 58 Основного Закону, новий акт законо-

давства застосовується до тих правовідносин, які виникли після набрання ним чинності. Якщо правовідносини тривалі і виникли до ухвалення акта законодавства та продовжують існувати після його ухвалення, то нове нормативне регулювання застосовується з дня набрання ним чинності або з дня, встановленого цим нормативно-правовим актом, але не раніше дня його офіційного опублікування. Таким чином, Закон спрямований на регулювання тих правовідносин, які виникнуть після набрання ним чинності, <...> повинні бути приведені у відповідність із новим юридичним регулюванням. За такою позицією Конституційний Суд України розтлумачив положення частини 1 статті 58 Основного Закону, а для кримінального-процесуального законодавства це означає, що моментом, який є ключовим для застосування прямої дії в кримінальних процесуальних нормах є набрання чинності новим законом, який вносить відповідні зміни до КПК України [9]. Таким чином, саме цей закон має застосовуватись до тих кримінальних процесуальних правовідносин, які виникають після набрання ним чинності.

Під час внесення змін до кримінального процесуального законодавства здійснюється перехід від однієї форми регулювання кримінальних процесуальних правовідносин до іншої, що може здійснюватися за допомогою негайної дії, тобто безпосередньої дії як передбачається й положенням зазначеної статті Конституції України, перехідним проміжком, тобто ультраактивною дією та зворотною дією, тобто ретроактивною формою, в якості виключення. Специфіка зворотної дії полягає у тому, що норма має застосовуватись для оцінки або перегляду відповідних юридичних фактів у межах триваючих кримінальних процесуальних відносин та які вже відбулися до моменту введення в дію нової норми. Враховуючи положення Конституції України, і в підзаконних нормативно-правових актах можливе застосування зворотної дії. Тим не менш, у кримінальному провадженні юридична сила Закону чи іншого нормативно-правового акту, що вносить зміну може бути застосований у провадженні

лише після набрання ним чинності. Таким чином, у кримінальному провадженні за загальним правилом застосування зворотної сили не передбачається, однак залишається вкрай дискусійним питанням. Під час дослідження можливості застосування зворотної сили нормативно-правового акту важливо дотримуватись висхідного принципу верховенства права. Венеціанська комісія на 86 пленарному засіданні у 2011 році визначила ключові елементи принципу верховенства права, зокрема це: законність, юридична визначеність, заборона свавілля, доступ до правосуддя, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність перед законом [9]. Одним із критерієм юридичної визначеності є передбачуваність законодавства, що безпосередньо забороняє можливість реалізації зворотної дії щодо зростання негативних наслідків для особи [10]. Тим не менш, під час можливо застосування зворотної сили кримінальних процесуальних норм в частині поліпшення правового становища підозрюваного чи обвинуваченого підвищується ризик порушення законних прав та інтересів інших учасників провадження, у тому числі й для потерпілого, особливо під час процесу доказування. До того ж, якщо допустити можливість застосування зворотної дії у кримінальних процесуальних нормах, то на практиці це зумовить необхідність здійснювати органам досудового розслідування, у тому числі прокуратурі та суду додаткову оцінку правомірності процесуальних дій, їх умов та наслідків, а також кінцеві процесуальні рішення по їх проведенню. За відсутністю такої норми, органам, що здійснюють кримінальне провадження важко орієнтуватись під час виконання своїх обов'язків, оскільки підвищується ризик порушення прав та законних інтересів учасників кримінального провадження. В кінцевому рахунку це може призвести до затягування кримінального провадження, а також підвищення рівня навантаження на зазначені органи. Тим не менш, навіть сьогодні органи, що здійснюють кримінальне провадження, з метою уникнення можливого звуження прав та законних інтересів учасників провадження мають належно порівнювати чинність криміналь-

них процесуальних норм, що діють наразі і які діяли під час проведення кримінальної процесуальної дії, особливо під час розгляду факультативних стадій як-то перегляд за нововиявленими чи виключеними обставинами.

Серед ключових факторів, що ускладнюють застосування зворотної сили кримінальних процесуальних норм є такі: пріоритет застосування принципу *lex ad praeteriam non valet* (закон не має зворотної сили), у тому числі враховуючи положення у статті 58 Конституції України; відсутність нормативного закріплення у КПК України можливості застосування ретроактивної форми дії кримінальних процесуальних норм, загроза втрати стабільності кримінальних процесуальних відносин, загроза затягування кримінального провадження та підвищення рівня навантаження слідчих, органів прокуратури та суду під час аналізу та пошуку кращого правового становища для відповідної особи, потенційна можливість погіршення правового статусу інших учасників провадження під час реалізації зворотної сили у кримінальних процесуальних нормах до підозрюваного чи обвинуваченого.

Висновки і пропозиції. Темпоральна характеристика кримінальних процесуальних норм залишається фундаментальним аспектом правильного застосування редакції відповідного нормативно-правового акту. В контексті вирішення дискусії про визначення джерел кримінального процесуального законодавства варто включати: Конституцію України, КПК України, закони України, міжнародні договори України, рішення та ухвали Конституційного Суду України, рішення Європейського Суду з прав людини прийняті стосовно України та інших держав, рішення Верховного Суду України та постанови Пленуму Верховного Суду України, відповідні відомчі нормативні акти України. У разі, коли вносяться зміни кримінального процесуального законодавства здійснюється перехід від однієї форми регулювання порядку проведення кримінального провадження до іншої за допомогою негайної дії, перехідним проміжком, тобто ультраактивною дією та зворотною дією, тобто ретроактивною формою. Конституцією

України передбачено, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Особливість застосування зворотної дії полягає у тому, що норма має застосовуватись для оцінки або перегляду відповідних юридичних фактів у межах триваючих кримінальних процесуальних відносин та які вже відбулися до моменту введення в дію нової норми. Враховуючи положення Конституції України та КПК України за загальним правилом застосування зворотної дії не допускається, однак вбачається проблемним моментом, що зумовлює подальше дослідження визначеного питання.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний Кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI : URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення 15.03.2024).
2. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге вид. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
3. Рожнова В. В. Застосування аналогії у кримінальному процесі / В. В. Рожнова // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х., 2005. – Вип. 30. – С. 55–60.
4. Дроздов О. М. Джерела кримінально-процесуального права України : моногр. / О. М. Дроздов. – Х. : Видавець ФОП Вапнярчук Н. М., 2008. – 208 с.
5. Дроздов О. М. Дія кримінального процесуального закону в часі / Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. /Кримінальний процес, судоустрій, прокуратура та адвокатура / редкол. В. Т. Нор (голова) та ін. Нац. акад. прав. наук України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. С. 179.
6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
7. Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 12 липня 2019 року № 5-р(I)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va05p710-19#Text> дата звернення (15.03.2024).
8. Дроздов О.М. Дроздова О. В. Актуальні питання дії кримінального процесуального закону в часі (на прикладах продовження строків досудового розслідування). Право та державне управління № 2. 2022. С. 261–269.
9. Посібник із статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Право на справедливий суд (кримінально-процесуальний аспект). 2019. 133 с. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_UKR.pdf (дата звернення 15.03.2024).
10. Матвєєва Ю. І. Статистична та динамічна концепції правової визначеності. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2018. Т. 2. С. 34–38.г

Derhachov A. Temporal effect of criminal procedural norms

One of the central issues under the application of the appropriate wording of the criminal procedural norm is its temporal effect. The issue of the application of the principle of direct effect of criminal procedural norms is one of the central issues of the chosen issue, since it is the vagueness of the limits of the action of a specific legal norm that eliminates the possibility of unambiguously establishing which criminal procedural norm will be applied in the relevant social relations, which endangers the observance of the ascending principle of legal certainty . The article examines the consequences of applying a criminal procedural action based on a violation of its temporal characteristics. For the proper temporal effect of criminal procedural norms, the determination of the sources of the criminal process, which are embodied in the relevant acts, is of great importance, since this factor is the ascending factor during the implementation of the criminal procedural norms during the proceedings. In the scientific literature, there are two approaches to determining the sources of the criminal process, namely narrow and broad. The article defines approaches to the list of sources included in the system of criminal procedural legislation. During the introduction of changes to criminal procedural legislation, the transition from one form of regulation of criminal procedural legal relations to another can be carried out with the help of immediate action, i.e. direct action as provided for by the provision of the specified article of the Constitution of Ukraine, a transitional period, i.e. ultra-active action and retroactive action, i.e. retroactive form, as an exception. The article examines the application of criminal

procedural norms for immediate and retroactive actions. The Venice Commission at its 86th plenary meeting in 2011 defined the key elements of the rule of law principle, including: legality, legal certainty, prohibition of arbitrariness, access to justice, respect for human rights, prohibition of discrimination and equality before the law. The article examines the international aspect of the potential retroactive application of criminal procedural norms.

Key words: *criminal proceedings, criminal procedural norm, temporal action, reverse action, direct action, source, Criminal Procedure Code.*

УДК 343.985.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.16>**М. В. Кукос**аспірант кафедри криміналістики та судової медицини
Національної академії внутрішніх справ**Д. М. Тимчишин**кандидат юридичних наук,
старший слідчий відділу розслідування особливо важливих злочинів
Слідчого управління Головного управління
Національної поліції в Івано-Франківській області

ОРГАНІЗАЦІЯ І ТАКТИКА ПРОВЕДЕННЯ ОКРЕМИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВТЯГНЕННЯМ НЕПОВНОЛІТНІХ У НЕЗАКОННИЙ ОБІГ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН АБО ЇХ АНАЛОГІВ

У статті розглядаються окремі аспекти організації і тактики проведення окремих слідчих (розшукових) дій під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з втягненням неповнолітніх у незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, як належний засіб доказування. Визначено перелік слідчих (розшукових) дій, які повинні в себе включати комплекс всіх необхідних організаційних, процесуальних, та криміналістичних аспектів для підвищення ефективності розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з втягненням неповнолітніх у незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Доведено, що першочерговими слідчими (розшуковими) діями в результаті яких отримується доказова інформація у вказаних кримінальних правопорушеннях є: 1) огляд; 2) обшук (в тому числі особистий обшук); 3) допит. Такі показники зумовлені специфікою злочинів, що розглядаються, де основна сукупність доказової інформації – це наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги.

Приділено увагу організаційним та тактичним основам проведення огляду, як першочергової слідчої (розшукової) дії у кримінальних провадженнях пов'язаних з втягненням неповнолітніх у незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. Визначено, що швидке та повне проведення огляду за даними кримінальними провадженнями залежить від загальних тактичних особливостей, які розкриті у роботі.

Встановлено, що для підтвердження причетності особи до втягнення неповнолітніх у незаконні дії щодо наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, виникає необхідність у проведенні обшуку. На підставі вивчення матеріалів кримінальних проваджень щодо втягненням неповнолітніх у незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, встановлено, що під час проведення обшуку об'єктами пошуку були: наркотики, психотропні речовини, аналоги; предмети і пристосування для їх зберігання, виготовлення, переробки зі слідами наркотиків (посуд, упаковка, ваги тощо); гроші, цінності, банківські карточки та інші предмети, придбані шляхом незаконних операцій з наркотиками; документи, які мають значення для провадження (підроблені медичні рецепти, квитанції на відправлення бандеролей, посилок, багажу, різних упаковок, проїзні документи, записи, листи, записні книжки); телефони, комп'ютерна техніка.

Під час досудового розслідування за даними провадженнями допиту підлягають такі категорії осіб: особи підозрювані, які втягнули неповнолітніх у незаконні дії щодо нар-

котичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів; неповнолітні, які були втягнені у незаконні дії щодо наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. У роботі розкрито організаційний порядок його проведення та тактичні засади для ефективності проведення.

Ключові слова: втягнення неповнолітніх, кримінальне провадження, розслідування, незаконний обіг, наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги, слідчі (розшукові дії), огляд, обшук, допит, організація проведення, тактичні прийоми.

Постановка проблеми. Вибір Україною вектора розвитку – інтеграція до Європейського співтовариства означає, що принципи гідності, свободи та верховенства права повинні дотримуватися в усіх сферах суспільного життя. Крім цього, забезпечення законних прав та інтересів дітей є одним із пріоритетних завдань сучасного суспільства, реалізацією якого переймається весь світ. Це пов'язано з тим, що нові покоління відіграють провідну роль у забезпеченні життєздатності суспільства та його місця в майбутньому.

Саме тому, втягнення неповнолітніх у злочинну та іншу антигромадську діяльність порушує суспільні моральні засади розвитку та виховання молоді, згубно впливає на молодь, створює викривлені орієнтири для молоді, прищеплює антигромадські ідеї, аморальні погляди та навички і серйозно впливає на рівень злочинності серед неповнолітніх. Особливо небезпечними є дії, спрямовані на втягнення осіб віком до 18 років у злочинні угруповання та вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів, а особливо в дії, пов'язані з незаконним виробництвом, виготовленням, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням чи збутом наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Водночас, ефективність розслідування вказаної категорії кримінальних правопорушень досить низька і пов'язано це із відсутністю напрацьованих методи загальною та проблемними аспектами проведення окремих слідчих (розшукових) дій, зокрема. Тому, є необхідним належним чином відобразити організаційні та тактичні засади проведення окремих слідчих (розшукових) дій, хід та результати яких будуть впливати на підвищення ефективності розслідування вказаної категорії кримінальних правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання проведення окре-

мих слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні розглядалися у наукових працях: А.О. Антощука, Ю. П. Аленіна, І. В. Басистої, І. В. Гори, В. А. Журавля, В. С. Кузьмічова, В. В. Лисенка, Є. Д. Лук'янчикова, М. А. Погорецького, Д. Б. Сергєєвої, В. В. Тіщенко, Л. Д. Удаलोвої, К. О. Чаплинського, С. С. Чернявського, Ю. М. Черноус, В. Ю. Шепітька та інших.

Мета статті – провести наукове дослідження спрямоване на розкриття організаційних та тактичних засад проведення окремих слідчих (розшукових) дій під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з втягненням неповнолітніх у незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Виклад основного матеріалу. Ефективність розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з втягненням неповнолітніх у незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів залежить від правильної організації та тактики проведення слідчих (розшукових) дій. Комплекс таких заходів сприяє за короткий проміжок часу ефективно та у повному обсязі здобути речові докази кримінальної протиправної події.

За даними опитування слідчих Національної поліції України встановлено, що під час розслідування злочинів, що розглядаються проводились такі першочергові слідчі (розшукові) дії як: 1) огляд (96,7%); 2) обшук (в тому числі особистий обшук) (74,3%); 3) допит (98,4%). Такі показники зумовлені специфікою злочинів, що розглядаються, де основна сукупність доказової інформації – це наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги. Поряд з цим, з'ясовано, що найбільше криміналістично значимої інформації вдалося виявити під час проведення ОМП (86,4% опитаних) та обшуку (62,7%), і трохи менше під час допиту (42,4%).

Проводячи першочергові процесуальні дії, такі як: огляд, обшук особливу увагу слід звертати на виявлення та вилучення: 1) наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів; 2) матеріали та засоби, які використовувалися для виготовлення вказаних речовин; 3) мобільні термінали, комп'ютерна техніка, за допомогою якої відбувалося спілкування з неповнолітнім та використовувалася для залучення неповнолітнього до вчинення таких злочинів. Фактично уся доказова база формується на основі таких об'єктів. Враховуючи об'єкти, які підлягають вилученню за даними кримінальними провадженнями кожна С(Р)Д має свої особливості.

Більшість кримінальних правопорушень розпочиналися після огляду. За даними опитування слідчих Національної поліції України встановлено, що під час розслідування злочинів, що розглядаються проводились такі види огляду: 1) огляд місця події (84,3% опитаних); 2) огляд речей і документів (68,6%); 3) огляд приміщення, житла чи іншого володіння особи (34,2%); 4) огляд транспортних засобів (2,5%). Такі показники зумовлені тим, що ключовим об'єктом у розслідуванні злочинів, що розглядаються є наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги, а тому їх огляд здійснюється в межах огляду місця події, обшуку.

Швидке та повне проведення огляду за даними кримінальними провадженнями залежить від загальних тактичних особливостей, зокрема: 1) слід на протязі всього огляду взаємодіяти зі спеціалістом-криміналістом, і особливо на підготовчому етапі, зокрема, для визначення меж та методів (способу пересування) огляду (межами у таких провадженнях буде саме приміщення, де виявлено підроблені документи); 2) комп'ютерну та іншу техніку оглядати та вилучати виключно зі спеціалістом даної галузі знань; 3) скласти орієнтовний план дій кожного учасника огляду з метою відшукання слідів, речей, документів та інших об'єктів такого виду злочинів; 4) з поміж наявних на місці події різних слідів, предметів, документів та технічного обладнання виокремити ті об'єкти, які стосуються виготовлення та

розповсюдження; 5) поводитись з об'єктами, що використовувалися для їх виготовлення обережно щоб не знищити слідів кримінальної протиправної діяльності (слідів папілярних візерунків, мікрооб'єктів та інших нашарувань).

Окрему групу об'єктів на місці події можуть складати матеріали, засоби які використовувалися для виготовлення, фасування наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. Їх слід: 1) зафіксувати шляхом опису у протоколі та сфотографувати (зазначити: місце знаходження, розмір, форму, колір, кількість; 2) упакувати слід окремо кожен вид об'єктів.

Поряд з цим, слід зазначити, що на усіх згаданих вище об'єктах можуть залишитися інші сліди такого виду злочинів, які також становлять інтерес для розслідування. Наприклад, сліди папілярних візерунків запахів сліди, нашарування потожирової речовини тощо. Тому, усі вони також потребують опису, фотофіксації та вилучення відповідними методами та техніко-криміналістичними засобами.

Слід зазначити, що відповідно до ч. 2, 5, 7 ст. 237 огляд житла чи іншого володіння особи здійснюється за правилами КПК України, передбаченими для обшуку житла чи іншого володіння особи [1]. Тобто, при проведенні огляду дозволяється вилучення лише речей і документів, які мають значення для кримінального провадження, та речей, вилучених з обігу. Відповідно до статті 168 КПК України, при визначенні порядку тимчасового вилучення майна, законом визначається обов'язок слідчого залучити спеціаліста для здійснення копіювання інформації, що міститься в інформаційних (автоматизованих), телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних системах та їх невід'ємних частинах [2, с. 15].

Для підтвердження причетності особи до втягнення неповнолітніх у незаконні дії щодо наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, виникає необхідність у проведенні обшуку. Процесуальний порядок якого виписаний у ст. 234-236 КПК України [1].

На підставі вивчення матеріалів кримінальних проваджень щодо втягненням

неповнолітніх у незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, встановлено, що під час проведення обшуку об'єктами пошуку були: наркотики, психотропні речовини, аналоги (100%); предмети і пристосування для їх зберігання, виготовлення, переробки зі слідами наркотиків (посуд, упаковка, ваги тощо) (84%); гроші, цінності, банківські карточки та інші предмети, придбані шляхом незаконних операцій з наркотиками (54%); документи, які мають значення для провадження (підроблені медичні рецепти, квитанції на відправлення бандеролей, посилок, багажу, різних упаковок, проїзні документи, записи, листи, записні книжки) (43%), телефони, комп'ютерна техніка (39%).

Для ефективного проведення обшуку слід ретельно готуватись, зокрема: 1) слід чітко розуміти, які саме наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги підлягають вилученню; 2) залучити відповідних спеціалістів для швидкого виявлення речовин, місць де вони можуть бути сховані, комп'ютерної техніки та інформації, яка на ній міститься тощо (відповідно ч. 1 ст. 236 КПК України); 3) обрати спеціальні пошукові прилади для виявлення тайників із наркотичними засобами, психотропними речовинами або їх аналогами; 4) залучити спеціаліста для безперервної відеофіксації обшуку, який забезпечить використання прийомів криміналістичної фотографії; 5) залучити інших спеціалістів для проведення обшуку (хіміка, спеціаліста у сфері комп'ютерної техніки та програмних продуктів тощо); 6) спрямувати зусилля на пошук не лише вказаних в ухвалі об'єктів, але і інших слідів такого виду злочинів.

Значну допомогу під час обшуку може надати спеціаліст у галузі комп'ютерної техніки, зокрема, у вилученні комп'ютерної техніки або копіювання з неї необхідної інформації. Такі об'єкти як смартфони, планшетні комп'ютери, обов'язково вилучаються з блоками живлення, а також, за можливості, з інформацією про паролі доступу (кодами доступу до панелі адміністрування), даними графічних ключів, цифрових PIN-кодів тощо [3, с. 76].

Тактика обшуку у вказаній категорії кримінальних проваджень полягає у:

- 1) ретельному обстеженні території (приміщення) з метою виявлення та вивчення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів для встановлення їх відношення до провадження, що розслідується;
- 2) залученні до обшуку відповідних спеціалістів;
- 3) виявленні будь яких інших слідів такого виду злочинів;
- 4) визначенні ймовірних місць приховування наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів;
- 5) вилучення будь якого об'єкта потребує його попередній огляд і вивчення для встановлення його відношення до злочинної події;
- 6) фіксації та упакування вилученого у протоколі та при безперервній відеозйомці;
- 7) оцінці наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів як джерела доказів.

У провадженнях, що досліджуються, обшук може бути проведено як за місцем проживання особи, так і транспортні засоби, якими він користується. Водночас, спільним для таких обшуків буде не лише мета, але і процесуальні вимоги до його проведення. Важливим є той факт, що відповідно до ч. 10 ст. 236 КПК України обшук житла чи іншого володіння особи на підставі ухвали слідчого судді в обов'язковому порядку фіксується за допомогою аудіо- та відеозапису, та є невід'ємним додатком до протоколу (абзац 3 ч. 2 ст. 104 КПК України). Це дасть можливість повністю фіксувати дії всіх учасників даної слідчої (розшукової) дії і убезпечить від можливих зловживань або необґрунтованих підозр у підкиданні певних предметів [4, с. 77].

Важливим джерелом доказів у кримінальних провадженнях вказаної категорії є особистий обшук особи, який може здійснюватися в порядку затримання за ст. 208 КПК України або в ході виконання ухвали на проведення обшуку в житлі чи іншому володінні особи. Процесуальні вимоги щодо проведення особистого обшуку чітко прописані в ч. 5 ст. 236 КПК України.

Щодо тактичних основ проведення особистого обшуку, то він повинен проводитися зверху вниз: голова, головний убір, куртка, штани та взуття. Нижню білизну, панчохи та шкарпетки також необхідно оглянути. При огляді головних

уборів необхідно враховувати, що дрібні предмети можуть бути заховані в козирку шапки, вшиті в підкладку. Тому слід звернути увагу на стан строчки, рівномірність і товщину нитки. Шарфи і косинки, обмотані навколо голови (волосся), також слід розгорнути і оглянути з тієї ж причини. При огляді верхнього одягу перше, на що слід звернути увагу, – це кишені. Кишені слід перевірити, чи мають вони подвійну підкладку і чи не має всередині прихованих відділень. Наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги можуть бути заховані в комірці або інших багат шарових частинах одягу, між курткою і підкладкою, посередині рукава або лацкана. Усі види пластирів також можуть приховувати дрібні предмети.

При огляді нижньої білизни особливу увагу потрібно звертати на наступний спосіб приховання наркотиків: особа може вимочити нижню білизну у розчині, що їх містить (зокрема, з макової соломи, смоли коноплі тощо), виймає і після відповідної просушки одягає на себе. У таких випадках змінюється колір і еластичність нижньої білизни. Також злочинець може приховувати наркотичні речовини у наступних місцях тіла та його порожнинах:

- між пальцями ніг або під медичним лейкопластиром, що прикладається на ступні;
- волоссі, укладеному в спеціальну зачіску, шиньйони, перуки;
- заздалегідь прив'язаних до зубу і заковтуваних контейнерах;
- геніталіях людини [5, с. 55].

Тому, основною особливістю обшуку за даними кримінальними провадженнями є залучення спеціалістів різних галузей знань (криміналіста, хіміка, спеціаліста у галузі комп'ютерної техніки тощо) та спрямування зусилля на відшукання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, а також інших об'єктів, які будуть слугувати доказами вчинення вказаної категорії кримінальних правопорушень.

Найпоширенішою вербальною С(Р)Д спрямованою на отримання та перевірку доказової інформації в кримінальних провадженнях, що розглядаються є допит. Він

проводиться для встановлення усіх обставин втягнення неповнолітніх у незаконні дії щодо наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів та з'ясування будь якої інформації, що має значення для розслідування.

Під час досудового розслідування за даними провадженнями допиту підлягають такі категорії осіб: свідки, потерпілі та підозрювані. Особливу групу допитуваних складають:

1) особи підозрювані, які втягнули неповнолітніх у незаконні дії щодо наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів;

2) неповнолітні, які були втягнені у незаконні дії щодо наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. Такий поділ зумовлений особливостями тактики їх допиту, на яких ми зупинимося детальніше.

Загальновідомо, що для ефективного проведення допиту слід дотримуватись як процесуального порядку його проведення (який виписано у статтях 224–227, а допит неповнолітніх, підозрюваних – у § 1 глави 38 КПК України), так і рекомендацій щодо тактики спілкування.

Для ефективного проведення допиту зазначених вище категорій осіб, слід чітко дотримуватись рекомендацій підготовчого, робочого та заключного його етапів. У більшості випадків, підготовка до допиту триває довше за часом ніж сам допит (робочий його етап), оскільки досягнення завдань цієї С(Р)Д залежить від майстерності слідчого та ретельної підготовки.

На основі аналізу криміналістичної літератури [6, с. 239; 7, с. 444] за фактами втягнення неповнолітніх у такий вид кримінальної протиправної діяльності виділимо дії, які слід вчинити на підготовчому етапі до допиту, зокрема: 1) вивчити та проаналізувати відому інформацію про кримінальне протиправне діяння; 2) визначити обставини, які слід встановити; 3) з'ясувати соціально-біографічні дані допитуваного, його рівня освіти, психологічний стан, відносини у сім'ї та за місцем навчання, інтереси, ставлення до кримінального правопорушення для обрання відповідної лінії поведінки під час допиту; 4) проконсультуватись із спеціа-

лістом психологом щодо тактики ведення допиту відповідно до вікових особливостей допитуваного; 5) обрати тактичні прийоми допиту; 6) визначити коло учасників такого допиту; 7) вирішити чи потрібно залучати спеціаліста і якої саме галузі знань; 8) обрати час, місце та спосіб додаткової фіксації допиту; 9) сформулювати перелік питань допитуваному; 10) скласти письмовий план допиту тощо. Охарактеризуємо деякі з наведених дій відповідно до вікової категорії особи допитуваного.

Поряд з цим, відповідно до постанови Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2004 р. № 2 суді мають звернути увагу на те, що при розгляді справ про втягнення неповнолітніх у кримінальну протиправну діяльність має бути встановлено: 1) обставини, що негативно впливали на виховання підсудних, та наявність дорослих підмовників й інших осіб, які втягнули їх у кримінальну протиправну діяльність; 2) обставини, що негативно впливали на виховання неповнолітнього, який вчинив злочин; 3) у чому саме полягало втягнення, його форми та способи втягнення, характер фізичного або психічного примусу, а також – чи не зловживала ця особа службовою, матеріальною або іншою залежністю від неї неповнолітнього; 4) з'ясувати, чи усвідомлювала доросла особа, що своїми діями втягне неповнолітнього у вчинення кримінальної протиправної діяльності [8].

Загально відомо, що мета допиту досягається завдяки тактично правильній лінії поведінки слідчого під час його проведення [9, с. 175]. Як зазначають В. Ю. Шепітько, В. О. Коновалова, В. А. Журавель та ін. що тактика допиту охоплює найбільш ефективні прийоми, які сприяють отриманню повних і об'єктивних показань (доказової інформації) [10, с. 142].

Серед основних тактичних прийомів допиту неповнолітніх та осіб, які їх втягнули у протиправну діяльність, що розглядається слідчі Національної поліції використовувати такі: 1) встановлення психологічного контакту (98,4% опитаних); 2) маскування мети допиту (35,2%); 3) створення враження поінформованості слідчого (72,3%); 4) актуалізація забутого в пам'яті допитуваного (63,7%); 5) рап-

товість (78,7%); 6) викриття неправди (89,3%) (див. Додаток В).

Отже, враховуючи специфіку кримінальних правопорушень в які втягуються неповнолітні, де основна сукупність доказової інформації – це наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги встановлено, що першочерговими слідчими (розшуковими) діями є: 1) огляд; 2) обшук (в тому числі особистий обшук); 3) допит. Саме тому, якісно організовані та тактично правильно проведенні окремі слідчі (розшукові) дії будуть впливати на підвищення ефективності розслідування вказаної категорії кримінальних правопорушень.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Участь спеціаліста-криміналіста під час проведення окремих слідчих (розшукових) дій: Навчальний посібник [Текст] / [Є.Ю. Свобода, А.В. Кофанов, А.В. Самодін та ін.] Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2018. 432 с.
3. Теорія і практика використання спеціальних знань при розслідуванні шахрайств : монограф. / Г. С. Бідняк. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 152 с
4. Криміналістика: криміналістична техніка : навч. посіб. / Р. Л. Степанюк, В. О. Гусева, В. В. Кікінчук та ін. ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2023. 388 с.
5. Особливості досудового розслідування незаконного виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збуту наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів в умовах нового кримінального процесуального та оперативно-розшукового законодавства Науково-методичні рекомендації. Х.: ХНУВС, 2015. 99 с.
6. Пиріг І. В. Теоретико-прикладні проблеми експертного забезпечення досудового розслідування : монографія. Дніпропетровськ : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2015. 432 с.
7. Криміналістика : підручник / [В. В. Пясовський, Ю. М. Черноус, А. В. Самодін та

- ін.] ; за заг. ред. В. В. Пясковського. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2020. 752 с.
8. Про застосування судами законодавства про відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність: постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2004 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002700-04#top>
 9. Климчук М. П., Фурман Я. В. Тактичні особливості допиту підозрюваних – членів організованих злочинних угруповань. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1, 2017. С. 174–177.
 10. Криміналістика: підручник / кол. авт.: В. Ю. Шепітько, В. О. Коновалова, В. А. Журавель та ін. / за ред. проф. В. Ю. Шепітька. 4-е вид., перероб. і доп. Х.: Право, 2008. 464 с.

Kukos M., Tymchyshyn D. Organization and tactics of conducting separate investigative (search) actions during the investigation of criminal offenses related to the involvement of minors in the illegal circulation of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues

The article considers certain aspects of the organization and tactics of conducting separate investigative (search) actions during the investigation of criminal offenses related to the involvement of minors in the illegal circulation of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues, as a proper means of proof. A list of investigative (search) actions is defined, which should include a complex of all necessary organizational, procedural, and forensic aspects to increase the effectiveness of the investigation of criminal offenses related to the involvement of minors in the illegal circulation of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues.

It has been proven that the primary investigative (research) actions, as a result of which evidentiary information is obtained in the specified criminal offenses, are: 1) review; 2) search (including personal search); 3) interrogation. Such indicators are determined by the specifics of the crimes under consideration, where the main set of evidentiary information is narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues.

Attention is paid to the organizational and tactical foundations of conducting an inspection as a primary investigative (detective) action in criminal proceedings related to the involvement of minors in the illegal circulation of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues. It was determined that a quick and complete review of these criminal proceedings depends on the general tactical features that are revealed in the work.

It was established that in order to confirm the involvement of a person in the involvement of minors in illegal actions regarding narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues, there is a need to conduct a search. Based on the study of the materials of criminal proceedings regarding the involvement of minors in the illegal circulation of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues, it was established that during the search the search objects were: narcotics, psychotropic substances, analogues; objects and devices for their storage, manufacture, processing with traces of drugs (dishes, packaging, scales, etc.); money, valuables, bank cards and other items acquired through illegal drug transactions; documents that are important for the proceedings (forged medical prescriptions, receipts for sending parcels, parcels, luggage, various packages, travel documents, records, letters, notebooks); telephones, computer equipment.

During the pre-trial investigation, the following categories of persons are subject to questioning under these proceedings: persons suspected of having involved minors in illegal actions regarding narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues; minors who have been involved in illegal activities related to narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues. The work reveals the organizational procedure for its implementation and the tactical principles for its effectiveness.

Key words: *involvement of minors, criminal proceedings, investigation, illegal trafficking, narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues, investigators (search actions), inspection, search, interrogation, organization of conduct, tactical techniques.*

УДК 343.1+004.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.17>

Т. І. Панасюк

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Національної академії Служби безпеки України

УЧАСНИКИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розглянуто останні законодавчі зміни до Кримінального процесуального кодексу України. Впровадження положень щодо надання учасникам кримінального провадження права брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів та кваліфікованого електронного підпису згідно з вимогами Положення про Єдину судову інформаційно-комунікаційну систему та/або положень, що визначають порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи відповідає сучасним тенденціям у сприянні доступу до правосуддя, а також використання в умовах правового режиму воєнного стану технічних засобів у кримінальному процесі.

Надання такого права відповідно поклало на учасників кримінального провадження і відповідальність за ризики технічної неможливості участі у відеоконференції та переривання зв'язку.

Водночас законодавцем наголошено, що застосовувані технічні засоби мають забезпечувати інформаційну безпеку, тому обов'язок забезпечення інформаційної безпеки під час такої відеоконференції покладено не тільки на державу в особі суду, а також і на учасника кримінального провадження, який використовує своє право.

У дослідженні акцентовано увагу на можливості використання зловмисниками такого учасника кримінального провадження як слабкої ланки з метою вчинення впливу на нього особисто (шляхом дезінформації, отримання його персональних даних або пошкодження належних йому технічних пристроїв з метою перешкоджання його участі у судовому засіданні) або взагалі на судовий розгляд справи.

Виходячи з цього, учасник кримінального провадження має бути свідомим мінімальних базових вимог та правил з кібергігієни, знати про основні способи та методи впливу зловмисників як на технічні пристрої, так і на їх користувача.

У дослідженні проаналізовано основні способи впливу та узагальнено рекомендації, які мають бути впроваджені у життя кожної людини, а особливо учасника кримінального провадження з метою недопущення будь-якого впливу та забезпечення інформаційної безпеки.

Ключові слова: учасник кримінального провадження, відеоконференція, технічні засоби, кібербезпека, кібергігієна, інформаційна безпека.

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення в Україну, окупація значних територій держави спричинило зміну у житті людини і громадянина, діяльності органів державної влади та кримінальної юстиції. Це стало каталізатором тих процесів, думки про необхідність впровадження яких беруть початок з COVID-пандемії.

Цифровізація та діджиталізація наразі є актуальним напрямом державної політики.

Ведуться дискусії щодо запровадження у кримінальній юстиції ШІ. Крім того, начальник Департаменту протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту Офісу Генерального прокурора Юрій Білоусов зазначив, що окремі елементи ШІ використовуються у роботі щодо опрацювання великих масивів інформації під час розслідування воєнних злочинів [1].

В умовах правового режиму воєнного стану до кримінального процесуаль-

ного кодексу України внесено численні зміни, які зокрема стосуються спрощення порядку використання технічних засобів (у тому числі можливості використання власних технічних засобів із застосуванням мережі інтернет).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведене дослідження має комплексний характер, та обумовлено останніми змінами до кримінального процесуального законодавства, аналогічні дослідження наразі не проводилися. Водночас окремі питання були предметом досліджень науковців. Питання кібербезпеки виступали предметом досліджень О. Бакалінської, О. Бакалінського [2; 3], Д. Дубова [4], Д. Кисиленка, В. Столбового, [5]. Питання процесуального статусу учасників кримінального провадження виступали предметом наукових досліджень таких вчених, О. Кучинської, С. Стахівського, В. Шибіки та інших. Крім цього, наразі досліджувані питання виступають предметом обговорення на панельних дискусіях, семінарах, круглих столах.

Мета статті є дослідження питання та формулювання висновків щодо застосування методів та правил кібербезпеки учасниками кримінального провадження, з метою забезпечення реалізації наданого їм права брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів та технологій та кваліфікованого електронного підпису згідно з вимогами Положення про Єдину судову інформаційно-комунікаційну систему.

Виклад основного матеріалу. Правовий режим воєнного стану покладає обмеження прав і особливості участі учасників кримінального провадження у досудовому розслідуванні та під час судового розгляду кримінального провадження. Такі особливості можуть обумовлюватися неможливістю доступу особи до приміщення суду (перебування в іншому місті через евакуацію, або навіть перебування в іншій країні, а також питому вагу неможливості участі у судовому засіданні складає небажання особи. Однією з причин такого небажання є страх, страх зустрітися з кривдником, страх стигматизації, страх помсти за надані показання собі або

членам сім'ї, які проживають на окупованих територіях.

Відповідно до принципу компліментарності кримінальні провадження щодо воєнних злочинів можуть розслідуватися як на національному рівні, так і міжнародному. Україна докладає значних зусиль з метою дотримання прав людини та громадянина та відновлення порушених прав. 80% кримінальних проваджень розслідуються на національному рівні. За інформацією Офісу генерального прокурора у період повномасштабного вторгнення РФ станом на 06.04.2024 року зареєстровано 16949 злочинів проти основ національної безпеки та 123353 злочинів агресії та воєнних злочинів [6].

Відповідно до статті 216 Кримінального процесуального кодексу (далі –КПК) України досудове розслідування таких кримінальних правопорушень здійснюють слідчі органів безпеки України. Належить відмітити, що відповідно до положень КПК України у передбачених випадках розслідування таких злочинів здійснюють також слідчі Національної поліції, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро. Процесуальне керівництво під час розслідування здійснює Офіс Генерального прокурора.

Звільнення окупованих територій викрило велику кількість злочинів відносно цивільних осіб, злочинів у формі сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом (далі – СНПК).

Слід зауважити, що науковці, правознавці, слідчі, прокурори, адвокати та законодавці розглядають різні підходи з метою надання можливості учасникам кримінального провадження (особливо в особі потерпілих та свідків воєнних злочинів) реалізувати свої процесуальні права та взяти участь у судовому засіданні без страху.

Одним зі шляхів вирішення цього питання є норми проекту закону № 9351 від 05.06.2023 року [7]. Цей проект закону пропонує внести зміни до статей 27, 232 і 278 КПК, які можна об'єднати у такі групи:

- закриті слухання за замовчуванням у справах СНПК (стаття 27 КПК України);
- можливість проведення допиту дистанційно у режимі відеоконферен-

ції (частина 6 статті 232 КПК України) з використанням власних технічних засобів (стаття 336 КПК України);

- зміна змісту повідомлення про підозру (стаття 278 КПК України), що підлягає опублікуванню у засобах масової та на офіційному веб-сайті Офісу Генерального прокурора відповідно до частини 8 статті 135 КПК України.

Виходячи з предмета нашого дослідження заслуговує уваги питання надання права застосувати власні технічні засоби особам у кримінальному провадженні.

Метою іншого проєкту закону № 8219 від 23.11.2022 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» [8] як зазначено у пояснювальній записці до нього, є створення законодавчих умов задля поетапного впровадження ЄСІТС, першими етапом чого передбачено забезпечення обміну документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судом та учасниками судового процесу, та забезпечення участі осіб у судових засіданнях дистанційно [9]. Законом України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи» від 23.02.2024 року № 3604-IX зазначений проєкт прийнято [10]. Таким чином КПК України надав право учасникам кримінального провадження брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів та кваліфікованого електронного підпису згідно з вимогами Положення про ЄСІТС. При цьому ризики технічної неможливості участі у відеоконференції у таких випадках, переривання зв'язку тощо несе учасник кримінального провадження, який подав відповідне клопотання (частини п'ята та шоста статті 336 КПК України).

Згідно з нормами КПК України (частина 3 статті 336) застосовувані у дистанційному судовому провадженні технічні засоби і технології мають забезпечувати належну якість зображення і звуку, дотримання

принципу гласності та відкритості судового провадження, а також інформаційну безпеку.

Забезпечення такої інформаційної безпеки безпосередньо покладається на учасника кримінального провадження.

Стратегією інформаційної безпеки визначено, що інформаційна безпека України – складова частина національної безпеки України, стан захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, інших життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, за якого належним чином забезпечуються конституційні права і свободи людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації, доступ до достовірної та об'єктивної інформації, існує ефективна система захисту і протидії нанесенню шкоди через поширення негативних інформаційних впливів, у тому числі скоординоване поширення недостовірної інформації, деструктивної пропаганди, інших інформаційних операцій, несанкціоноване розповсюдження, використання й порушення цілісності інформації з обмеженим доступом [11].

В аспекті нашого дослідження з метою використання наданого права брати участь у судових засіданнях з використанням власних технічних засобів та технологій, та виконання покладеного обов'язку забезпечення інформаційної безпеки, кожен учасник кримінального провадження має бути свідомим питань кібербезпеки.

Чинне законодавство України не покладає обов'язку або відповідальності особи у сфері захисту своїх технічних засобів у мережі інтернет. Водночас відомо, що до механізму отримання, зберігання та обробки даних дотичні три елементи: люди, технології і процеси. Найслабшим елементом у цьому виступає саме людина, оскільки може неусвідомлено повідомити свої персональні дані чи відкрити сумнівне покликання, переслати таке покликання іншій особі або організації, проігнорувати подвійну аутентифікацію, а отже, створити загрозу для безпеки усім пов'язаним з нею суб'єктам. Кібератака у грудні 2023 року на одного із національних опе-

раторів мобільного зв'язку «Київстар», за фактом якого СБ України відкрито кримінальне провадження за статтями 361, 361-1, 110, 111, 113, 437, 438, 255 Кримінального кодексу України [12] сталася через скомпрометований обліковий запис одного з працівників [13].

Слід зазначити, що у національних нормативно-правових актах на сьогодні відсутнє безпосереднє згадування такої категорії як «кібергігієна».

Як зазначають фахівці ESET, кібергігієна – це заходи безпеки, розроблені для захисту пристроїв користувача від інфікування шкідливим програмним забезпеченням та можливого викрадення конфіденційної інформації [14].

Аналіз кращих світових практик та здійснених кібератак дозволяють сформулювати базові вимоги та рекомендації з питань кібербезпеки, кібергігієни та цифрової грамотності, яких повинні бути свідомі учасники кримінального провадження під час участі у судовому розгляді справ з використанням власних технічних засобів.

- Застосування спеціально визначених програм, додатків, веб-сайтів, так званого «білого списку», при цьому здійснюється блокування усіх інших, включаючи шкідливе програмне забезпечення.

- Використання двофакторної аутентифікації для забезпечення додаткового рівня захисту при вході до облікових записів. Крім імені користувача та пароля, або особистого ідентифікаційного номера (PIN) чи шаблону, для двофакторної аутентифікації іноді потрібен додатковий токен безпеки: фізичний об'єкт – кредитна картка, телефон; біометричне сканування – відбиток пальця, розпізнавання обличчя або голосу.

- Система шифрування – це процес перетворення інформації в секретний код, що забезпечить захист даних шляхом обмеження доступу до конфіденційної інформації користувачів, а також дозволить зменшити завдану шкоду від її втрати у разі успішної атаки.

- Моніторинг безпеки. Регулярний, безперервний і часто автоматизований процес моніторингу систем, мереж та програм на наявність загроз і вразливостей значно

покращує кібергігієну, визначаючи як потенційно активні загрози, так і слабкі місця, до яких зловмисники можуть отримати доступ.

- Керування виправленнями. Програмне забезпечення для керування виправленнями – це інструмент, який дає змогу підтримувати свої комп'ютерні системи в актуальному стані, інстальюючи останні оновлення безпеки. Більшість рішень для керування виправленнями автоматично перевіряють наявність оновлень і повідомляють користувача про них [15].

- Використання ліцензійного програмного забезпечення та увімкнення автоматичного оновлення. Через короткострокову економію витрат споживачі часто обирають неліцензійне програмне забезпечення, що може призвести до ризику втрати конфіденційної інформації. Неможливість оновлення до останньої версії неліцензійного програмного забезпечення, створює додаткові ризики.

- Дотримання політики паролів. Велика кількість облікових записів на різних платформах або додатках, ускладнює їх запам'ятовування, тому управляти паролями стає все складніше. Водночас необхідно дотримуватися політики паролів: наявність великих і малих літер, цифр та спеціальних символів; обмеження мінімальної довжини коду допуску – щонайменше 12 символів, а краще від 16; обмеження щодо максимального терміну дії коду допуску; час очікування автоматичного замикання тощо. При цьому важливо уникати використання словникових слів, відомих фраз чи передбачуваних шаблонів, оскільки автоматизовані програми швидко вгадують поширені слова або фрази. Окремо слід звернути увагу на необхідності регулярної зміни паролів, інтервалом три-шість місяців та уникненні повторного використання своїх паролів. Для генерування та збереження у безпеці унікальних паролів до кожного облікового запису доцільним є використання менеджерів паролів.

- Використання безпечного Інтернету та віддаленого доступу. Наразі Інтернет – це не лише місце для роботи, спілкування та розваг, а й місце, де існує безліч загроз. Можуть бути використані

уразливості браузерів та встановлених плагінів, які виникають внаслідок нехтування оновленням. Хакери зламують легітимні сайти та розміщують на них шкідливий код та програми, а також захоплюють публічні точки доступу до мережі Інтернет для викрадення конфіденційних даних користувачів.

- Регулярне оновлення браузеру та встановлені плагіни; коректно налаштувати вимоги до приватності даних у браузері, щоб запобігти відстеженню та заблокувати сторонні файли cookie і спливаючі вікна; встановити додаткові плагіни безпеки, наприклад, HTTPS Everywhere, перевагою якого є попередження про незахищене з'єднання і ризик перехоплення даних: логінів, паролів тощо, або AdBlock для блокувальник реклами [16]. Деякі сайти використовують протоколи, які не мають шифрування HTTPS. У свою чергу, це є прямим шляхом до викрадення персональних даних. Протокол HTTPS є більш безпечний, ніж HTTP, шифрує всю інформацію та захищає від атак. Крім цього, під час під'єднання до публічної точки Wi-Fi може відбутися переадресація на іншу сторінку.

- Використання віртуальних приватних мереж (VPN) із шифруванням. Існує велика кількість комерційних та безкоштовних рішень. Одним із найпопулярніших є OpenVPN. Організація такого типу віддаленого доступу передбачає наявність серверу, до якого приєднуються клієнти за допомогою спеціально згенерованих сертифікатів, після чого їх трафік перенаправляється до внутрішніх інформаційних систем [17].

- Безпечне користування Wi-Fi. З метою забезпечення безпеки необхідно: вимкнути функцію автоматичного виявлення та підключення до доступних мереж; використовувати безпечний протокол з'єднання HTTPS та перевіряти його наявність у браузері; не робити жодних грошових операцій у публічних мережах; не вимикати програми, що захищають пристрій від мережевих атак; вимкнути загальний доступ до файлів і папок в операційній системі.

- Оновлення мобільного програмного забезпечення гарантуватиме захист від

зловмисних програм. Подібно до атаки на ПК або корпоративний сервер, зловмисники використовують уразливості на мобільному програмному забезпеченні. Хакери розробляють шкідливі програми, які можна завантажити безкоштовно або навіть придбати. Після встановлення, ці програми можуть викрадати дані з пристроїв.

- Зазвичай смартфони підключають щонайменше до двох мереж, а іноді й більше. До них належать мобільний зв'язок, Wi-Fi, Bluetooth і GPS. Кожна з цих точок підключення може бути використана хакерами з метою заволодіння пристроєм або проникнення до корпоративної мережі. Тому слід вимикати програми, які не використовуються і переконатися, чи налаштовані на гаджеті параметри безпеки та конфіденційності. Отримавши доступ до мобільного пристрою, можна швидко авторизуватись в месенджерах, поштових сервісах, системі онлайн-банкінгу. Ці дії можуть спричинити негативні наслідки у формі не лише втрати конфіденційних даних, а й фінансів. У разі захоплення мобільного пристрою слід заблокувати банківські та службові електронні кабінети; повідомити відповідальну особу про компрометацію облікових записів; завершити усі активні сеанси в облікових записах та змінити всі паролі [16].

- Обираючи безпечний месенджер слід звернути увагу на такі аспекти, які можуть гарантувати безпечний обмін повідомленнями: наскрізне шифрування, яке передбачає, що повідомлення в процесі надсилання будуть зашифровані; наявність політики конфіденційності; регулярні оновлення протоколів для оперативного усунення вразливостей.

- З метою з'ясування персональних даних особи, інформації про неї з подальшою компрометацією, дезінформацією або навіть залякуванням, або з метою здійснення кібератаки на державний орган чи організацію, в якій людина працює, хакери можуть збирати дані з акаунтів соціальних мереж.

- Тому важливо контролювати, хто саме має доступ до облікових записів та не розміщувати конфіденційну інформацію; не переходити за підозрілими посиланнями;

ділитися лише перевіреною інформацією; налаштувати параметри конфіденційності.

- Розповсюдженим способом отримання конфіденційної інформації та віддаленого доступу, а також зараження системи або мережі організації є розсилка фішингових листів. При надходженні неочікуваного листа на e-mail слід провести аналіз змісту для встановлення індикаторів, які можуть бути характерними для фішингових листів: заклик вчинити швидку дію або прийняти швидке рішення, підмінені літери або символи в домені відправника з метою маскування під авторитетне джерело; наявність граматичних або орфографічних помилок; файл у додатку та пароль для відкриття його [16]. Фахівці CERT-UA рекомендують не переходити за невідомими посиланнями та не завантажувати файли, що мають потенційно небезпечне розширення (наприклад: .exe, .bin, .ini, .dll, .com, .sys, .bat, .js тощо) та навіть безпечне (наприклад: .docx, .zip, .pdf), адже можуть використовуватися вразливості, макроси та інші небезпеки [18].

- З метою захисту електронної скриньки необхідно використовувати такі правила: чітко розмежовувати особисту та службову пошти; використовувати багатфакторну аутентифікацію та системи аутентифікації, які перевіряють справжність відправників; впровадити спам-фільтри для фільтрації такої небажаної пошти.

- Забезпечення фізичної безпеки своїх пристроїв. Фізичний доступ до комп'ютера, ноутбука, планшета з метою встановлення шкідливого програмного забезпечення. Належить довіряти лише власним пристроям та бути обережними з пристроями, які отримуються від інших людей по роботі або в інших цілях; при підключенні пристроїв забезпечувати їх автоматичну перевірку на наявність шкідливого програмного забезпечення; відключати автоматичний запуск змінних носіїв інформації [18].

- Уміння розпізнавати дезінформацію та пропаганду як елементи інформаційної війни. Інфоманіпуляції часто є системними та масштабними, характеризуються багатоканальністю та повторюваністю наративів. Найбільш розповсюдженими методами пропаганди є

спотворення та констатація фактів, гра з емоціями та почуттями людей, поширення чуток, нав'язування ярликів і стереотипів, звертання до авторитетних джерел [19]. Фейки у більшості випадків поширюються через веб-сайти новин, соціальні мережі, блоги, розсилки електронною поштою. Мета фейкової інформації полягає у введенні людей в оману. Навчитися протидіяти їм також можна [20]. Критичне осмислення будь-якої інформації, перевірка та уточнення відомостей через інші джерела, вміння більше керуватися розумом, аніж емоціями під час сприйняття інформації та обізнаність у сфері методів пропагандистського впливу, дають змогу виявити маніпулятивні прийоми та технології.

- Постійне навчання з кібербезпеки. Наразі підготовлено та розміщено на навчальних платформах навчальні курси з кібергігієни, які може пройти кожен бажаючий [16; 21]. Підвищення загальної обізнаності за допомогою практичного навчання дозволить зменшити кількість кіберінцидентів.

Висновки і пропозиції. Чинне законодавство йде шляхом його відповідності сучасним запитам та потребам, цифровізації та використання сучасних технічних засобів та технологій. Водночас кожне надане право обумовлює і покладання відповідного обов'язку.

Так, можливість використання власних технічних засобів у кримінальному провадженні поділяє обов'язок забезпечення інформаційної безпеки між державою та учасником провадження, який буде використовувати власні технічні засоби. Тільки спільна їх діяльність дозволить виконати покладений обов'язок. У цьому випадку дотримуючись наведених у статті рекомендацій з кібербезпеки та кібергігієни, особа (учасник кримінального провадження) не буде слабкою ланкою забезпечення інформаційної безпеки процесу.

Список використаної літератури:

1. Штучний інтелект і розслідування воєнних злочинів: досвід України. URL: <https://justtalk.com.ua/post/shtuchnij-intelekt-i-rozsliduvannya-voennih-zlochiv-dosvid-ukraini> (дата звернення: 05.04.2024).

2. Бакалінська О. Бакалінський О. Правове забезпечення кібербезпеки в Україні URL: Адміністративне право і процес. К., 2019. №9. С. 100-108. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2019/9/18.pdf> (дата звернення: 22.03.2024).
3. Бакалінська О. Сучасні тенденції правового регулювання кібербезпеки та інтелектуальна власність // Теорія і практика інтелектуальної власності. 2022. № 5. С.82-92.
4. Дубов Д. Формуючи нову стратегію кібербезпеки України: чи можемо уникнути помилок першої спроби стратегування. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-01/tezy-dubov-2.pdf> (дата звернення: 31.03.2024).
5. Заходи з підвищення кібербезпеки на державному та корпоративному рівнях в умовах діджиталізації суспільства / В. Столбовий, Д. Кисиленко // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. Випуск 37/2023. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/download/802/729> (дата звернення: 01.04.2024).
6. Злочини, вчинені в період повномасштабного вторгнення рф. URL: <https://www.gr.gov.ua/> (дата звернення 06.04.2024).
7. Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення досудового розслідування та судового розгляду у кримінальних провадженнях щодо злочинів, які пов'язані із сексуальним насильством, яке вчинене в умовах збройного конфлікту. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41960> (дата звернення: 06.04.2024).
8. Проект закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40876> (дата звернення: 06.04.2024).
9. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи». URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/1e22dbd0-bad5-4f5c-8fe6-fb1a0acbeaeb> (дата звернення: 06.04.2024).
10. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення поетапного впровадження Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи : Закон України від 23.02.2024 року № 3604-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3604-IX#Text> (дата звернення: 06.04.2024).
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки» : Указ президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text> (дата звернення 06.04.2024).
12. СБУ відкрила кримінальне провадження за фактом кібератаки на «Київстар» URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/sbu-vidkryla-kryminalne-provadhennia-za-faktom-kiberataky-na-kyivstar> (дата звернення 03.03.2024).
13. Хакери зламали захист Київстар через обліковий запис працівника – Президент компанії URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3799815-hakeri-zlamali-zahist-kiivstar-cerez-oblikovij-zapis-pracivnika-prezident-kompanii.html> (дата звернення 03.03.2024).
14. ESET. Основні правила захисту даних – кібергігієна для активного Інтернет-користувача. URL: <https://www.eset.com/ua/about/newsroom/blog/data-protection/osnovnyye-pravila-zashchity-dannykh-kibergigiyena-dlya-aktivnogo-internet-polzovatelya/> (дата звернення: 29.03.2024).
15. Microsoft. Що таке керування вразливостями. URL: <https://www.microsoft.com/uk-ua/security/business/security-101/what-is-vulnerability-management> (дата звернення: 29.03.2024).
16. Основи кібергігієни. Цифрова освіта. URL: <https://osvita.dii.gov.ua/courses/cyberhygiene> (дата звернення: 29.03.2024).
17. Рекомендації щодо віддаленої роботи. CERT-UA. URL: <https://cert.gov.ua/recommendation/11388> (дата звернення 25.03.2024).
18. Основні правила кібергігієни. CERT-UA. URL: <https://cert.gov.ua/recommendation/31> (дата звернення: 29.03.2024).
19. Основні методи пропаганди в російському інтернет-змі pravda.ru / Б. Іванницька, С. Гусєва. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2019/apr/16167/ivanytska3.pdf>.

-
20. Як захиститися від фейків і дезінформації. Базові навички з фактчекінгу та протидії дезінформації. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/how-to-protect-yourself-from-fakes-and-disinformation> (дата звернення: 05.04.2024).
21. Персональна кібергігієна. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/personal-cyberhygiene> (дата звернення: 05.04.2024); Кіберняні. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/cybernanny> (дата звернення: 05.04.2024).
-

Panasiuk T. Participants in the criminal proceedings as subjects ensuring information security

This article examines the recent legislative changes to the Criminal Procedure Code of Ukraine. The implementation of provisions granting participants in criminal proceedings the right to participate in court hearings via video conferencing outside the courtroom, using their own technical means and a qualified electronic signature, aligns with modern trends in facilitating access to justice and accounts for the use of technical tools during a state of war.

The conferment of this right places responsibility on participants in criminal proceedings, and they bear the risks associated with technical difficulties in participating in video conferences and potential disruptions in communication.

Legislators emphasize that the technical tools employed must ensure information security. Therefore, the duty to ensure information security during such video conferences lies not only with the state (represented by the court) but also with the participants in criminal proceedings exercising this right.

The study highlights the possibility of malicious actors targeting vulnerable participants in criminal proceedings. This may involve disinformation, obtaining personal data, or damaging their technical devices to hinder their participation in court hearings or affect the overall judicial process.

In light of this, participants in criminal proceedings should be aware of basic cybersecurity requirements and rules. They should understand the fundamental methods and techniques used by malevolent actors to influence both technical devices and their users. In the research, the main methods of influence have been analyzed and recommendations have been summarized, which should be implemented in the life of every person, especially a participant in criminal proceedings, in order to prevent any influence and ensure information security.

Key words: *participant in criminal proceedings, video conferencing, technical means, cybersecurity, cyber hygiene, information security.*

УДК 343.132; 343.985.7

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.18>

І. С. Сиводєд

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної та антикорупційної
діяльності Інституту права імені Князя
Володимира Великого Міжрегіональної
Академії управління персоналом,
начальник управління Офісу Генерального прокурора
<https://orcid.org/0000-0002-2057-9609>

ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ПРОКУРОРА, СЛІДЧОГО ТА ОПЕРАТИВНИХ ПРАЦІВНИКІВ З ДЕРЖАВНИМИ ТА НЕДЕРЖАВНИМИ СУБ'ЄКТАМИ, МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ВЧИНЕНИХ НА ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Військова агресія та повномасштабне вторгнення російської федерації (далі – рф) в Україну стали наслідком окупації ворогом частини території у Київській, Чернігівській, Сумській, Херсонській, Запорізькій, Миколаївській, Донецькій, Луганській областях, АР Крим. Свавілья та беззаконня на окупованій території сприяли вчиненню військовослужбовцями країни-агресора, найманцями приватних військових компаній з числа раніше засуджених росіян, комбатантами та іншими особами, які воюють на боці росії, кримінальних правопорушень проти народу України, такі як вбивства, заподіяння тілесних ушкоджень різного ступеня тяжкості, катування, сексуальне насильство, зґвалтування, розбої, грабежі, незаконні заволодіння транспортними засобами, примусова депортація, викрадення дітей та інших воєнних злочинів, з метою знищення ідентичності українців. В результаті послідовного звільнення Збройними Силами України раніше окупованих рф територій встановлюються усі кримінальні правопорушення, вчинені воєнними злочинцями відносно громадян України за період окупації, з'ясовуються час, місце, спосіб та обставини їх вчинення. Крім кропіткої роботи сторони обвинувачення, швидке розкриття вказаних злочинів, які мають свої особливості, можливе також в результаті скоординованої взаємодії між слідчим, прокурором та оперативними працівниками, налагодження ними належної комунікації та отримання від усіх державних та недержавних суб'єктів, міжнародних організацій, вичерпної інформації про вчинені на окупованій території кримінальні правопорушення. Відтак, з метою вирішення завдань кримінального судочинства, успішного розкриття таких злочинів, на думку автора важливе пріоритетне значення мають аспекти щодо належної взаємодії між цими суб'єктами та розв'язання проблемних питань, які виникають під час її організації.

Ключові слова: військова агресія, досудове розслідування, потерпіла особа, слідчо-оперативна група, розкриття злочинів.

Постановка проблеми. Військова інтервенція, збройна агресія та широкомасштабне вторгнення російської федерації (далі – рф) на територію України, переслідують мету військово-політичного керівництва цієї тоталітарної держави – агресора, знищити суверенітет, терито-

ріальну цілісність та незалежність нашої країни, здійснити анексію території України, унеможливити демократію, винищити національну та етнічну групу українців, починаючи з української інтелігенції – представників української законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, вій-

ськовослужбовців, співробітників правоохоронних органів, істориків, вчителів, священнослужителів української церкви київського патріархату, громадян України, які за політичними, національними, етнічними та культурними ознаками вважають себе українцями, шляхом організації вчинення бойовиками воєнізованих збройних формувань (найманців) та військовослужбовцями збройних сил країни – агресора на окупованій росією території тяжких та особливо тяжких кримінальних правопорушень, а саме умисних вбивств людей цієї категорії, катувань, зґвалтувань, вчинення примусової статевої стерилізації українців, заподіяння їм тяжких тілесних ушкоджень, каліцтв, іншого фізичного та психічного насильства з метою спричинення психічних розладів, запобігання дітонародженню, примусової депортації малолітніх українських дітей та передачі їх на виховання в бездітні російські сім'ї або спеціальні школи-інтернати, умисного насильницького переміщення українців з окупованих територій та їх розселення в найбільш віддалені частини російської федерації з примусом змінити громадянство через одержання російського паспорту, тощо. Оскільки, боротьба українського народу за незалежність триває понад 370 років, українцям не звикати боротися за свою ідентичність з агресором. Під час окупації України на протязі 1917–1991 років СРСР, активно протидіяли русифікації українців українські дисиденти, найбільш відомі з яких Костенко Л.В., Симоненко В.А., Драч І.Ф., Світличний І.О., Дзюба І.М., Горинь М.М., Стус В.С., Чорновіл В.М. та інші, які піддавалися катуванням, ув'язненням, виселенню та іншим примусовим заходам советської тоталітарної машини. Водночас, масові репресії та геноцид українського народу, які нині застосовуються російськими окупантами під час військової агресії проти України, нічим фактично не відрізняються від знищення українців під час сталінських репресій в 1937–1941 роках. Зокрема, число закатованих та розстріляних у позасудовому порядку советським каральним органом – Народним комісаріатом внутрішніх справ СРСР жертв масових політичних репресій в одному лише у

Биківнянському лісі поблизу с. Биківня на околиці м. Києва в період 1937–1941 років перевищує 20 тисяч людей, з яких станом на цей час співробітниками Служби безпеки України ідентифіковано прізвища лише 14 191 особи. Всього в Україні виявлено 25 місць таємних поховань жертв масових репресій, які відбулися в епоху сталінізму на території Київської, Вінницької, Львівської, Волинської, Івано-Франківської, Тернопільської, Хмельницької, Донецької, Луганської, Харківської, Полтавської, Одеської, Дніпропетровської, Черкаської, Чернігівської, Житомирської та Сумської областей. Число розстріляних українців за обвинуваченням в анти-советській діяльності за даними з відкритих джерел становить від 642 980 до 681 692 осіб [1]. Трагедія Биківні за своєю жорстокістю нагадує інший воєнний злочин советської партійної номенклатури – «Катинський розстріл», за фактом якого у Катинському лісі поблизу Смоленської області рф, а також тюрмах м. Калінін (нині Твер) та м. Харків навесні 1940 року розстріляно 14 542 польських військовополонених [2]. Завдяки Збройним силам України окуповані росією території України починаючи з 02.04.2022 поступово звільняються. Водночас, на звільнених територіях встановлюються масові факти катівень, найбільші з яких виявлено у містах Буча, Гостомель Київської області, Куп'янськ, Ізюм, Балаклія та Вовчанськ на Харківщині, місті Херсоні. Триває цілеспрямована робота правоохоронних органів на предмет з'ясування часу, місця, способу та повних обставин воєнних злочинів, ексгумації трупів закатованих людей, встановлення усіх очевидців подій та потерпілих осіб. При цьому, російські воєнні злочинці з метою унеможливлення ідентифікації слідів вчинених ними кримінальних правопорушень, намагалися вчинити злочини у балаклавах, звертаючись один до одного по позивним, прізвиськам, у різний спосіб знищували сліди одягу, документів та інших предметів, за допомогою яких можливо було б ідентифікувати жертву та особу злочинця. За таких обставин, при розкритті цих злочинів важлива роль відводиться взаємодії слідчого, прокурора з оперативними працівниками,

та налагодження тісної координації з державними та недержавними суб'єктами, міжнародними організаціями, з метою здобуття усієї необхідної інформації про вчинені на окупованій території злочини.

При цьому, Кримінальний процесуальний кодекс України встановлює лише загальні вимоги, яким повинно відповідати досудове розслідування, регламентує окремі питання взаємодії прокурора та слідчого з оперативними працівниками. Цей Закон не враховує усіх особливостей розслідування злочинів, вчинених на окупованих територіях України, а також взаємовідносин суб'єктів, уповноважених на їх проведення з державними та недержавними суб'єктами, міжнародними організаціями.

Відтак, дане питання є надзвичайно актуальним, потребує системного аналізу, дослідження та удосконалення з метою ефективного розслідування зазначених кримінальних правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням взаємодії прокурора, слідчого та оперативних працівників в науці криміналістиці приділена чимала увага. Можливо навіть сказати, що дане питання у переважній більшості вивчено достатньою мірою, оскільки багато вітчизняних науковців та вчених піднімали це питання, зокрема Аленін Ю.П., Абламський С.Є., Андрусенко С.В., Багрій М.В., Бандурка О.М., Бахін В.П., Берназ В.Д., Бойко О.П., Волобуєв А.Ф., Галаган В.І., Грошевий Ю.М., Даньшин М.В., Дідоренко Е.О., Єрмоєнко І.В., Зеленецький В.С., Кислий А.М., Князев С.М., Колесник В.А., Кравчук І.І., Кучер В.О., Лук'яненко Ю.В., Малюга В.М., Патик А.А., Постіка І.В., Саїнчин О.С., Січковська І.В., Сліпченко В.І., Топчій В.В., Хитра А.Я., Черноус Ю.М., Шевчук В.М., Щербина Л.І., Цимбал Г.П., Юхно О.О. та інші.

Водночас, праці вищенаведених вчених, у своїй більшості носять фрагментарний характер, оскільки переважно пов'язані з питаннями відповідної взаємодії під час розслідування злочинів в мирний час. У чинному Кримінальному процесуальному кодексі України, серед основних термінів визначення поняття взаємодії відсутнє.

Обставини організації взаємодії при розслідуванні під час воєнного стану кримінальних правопорушень, вчинених на окупованій території, яка поступово звільняється, та за яких необхідно встановити у стислий строк, в умовах обмежених часу, сил та засобів, усі факти протиправних діянь, скоєних відносно громадян України на цій території упродовж окупації, в умовах сьогодення недостатньо розкриті та потребують подальшого дослідження та розвитку.

Мета статті – визначення проблемних питань, які виникають при взаємодії прокурора, слідчого та оперативних працівників з державними та недержавними суб'єктами, міжнародними організаціями під час розслідування кримінальних правопорушень, вчинених на окупованій території України, вжиття вичерпних та ефективних заходів для їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Гібридна війна та злочини військової агресії РФ проти України упродовж 2014–2024 років мають на меті намір російського військово-політичного керівництва знищити державу Україна, наш народ і нашу ідентичність. Такі мотиви зумовили організацію ними вчинення військовослужбовцями цієї країни–агресора, представниками терористичних організацій «ДНР/ЛНР», примусово мобілізованими особами з ОРДЛО, найманцями приватних військових компаній з числа раніше засуджених громадян РФ, яким відбування покарання у виправних колоніях замінено участю у бойових діях на боці Росії у війні проти України та іншими особами, на території нашої держави низки тяжких та особливо тяжких загальнокримінальних, воєнних і міжнародних злочинів проти людства.

Зазначені дії спонукали систему правоохоронних органів України до надзвичайно складного завдання – ефективного розслідування та розкриття усіх фактів вчинених цими особами кримінальних правопорушень, забезпечити гарантії українських громадян на справедливе правосуддя, поновлення їх порушених прав і невідворотність покарання воєнних злочинців.

Ускладнює виконання цього завдання факт відсутності доступу слідчих органів

та прокурора до місця події, перебування більшості очевидців та потерпілих осіб на окупованій території України, їх примусової депортації до РФ та Білорусі, проходження ними фільтраційних таборів, намагання російського військово-політичного керівництва від міжнародної спільноти фактів вчинення її військовослужбовцями та комбатантами воєнних злочинів на території України, вжиття цими особами засобів конспірації шляхом приховування обличь, звернення один до одного за позивними, ротації підрозділів, здійснення після деокупації території першочергових слідчих (розшукових) дій в режимі обмежених часу, сил та засобів через загрозу ракетних та артилерійських обстрілів, застосування авіабомб ворогом.

Вирішення зазначених проблемних задач, досягнення ефективних результатів щодо розслідування та розкриття вказаної категорії кримінальних правопорушень можливе шляхом використання інструментів ефективної взаємодії між правоохоронними органами – слідчим, прокурором та оперативними працівниками, як процесуальній, так і організаційній формі, яка зумовлена спільністю пріоритетів, специфікою сил та засобів, відмінністю в їхніх повноваженнях.

При цьому, у чинному Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України) поняття «взаємодія» вживається 6 разів, зокрема двічі у ч. 1 ст. 106-1 КПК України, в якій розкривається питання взаємодії інформаційно-комунікаційної системи досудового розслідування з Єдиним реєстром досудових розслідувань та системою, яка функціонує в суді відповідно до статті 35 цього Кодексу, а також з іншими інформаційними, інформаційно-комунікаційними системами у випадках, передбачених законом; один раз в ч. 1 ст. 535 КПК України щодо виконання судового рішення суб'єктом державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань через спрямування цьому суб'єкту у порядку інформаційної взаємодії вказаного рішення; ч. 3 ст. 571 КПК України «Створення і діяльність спільних слідчих груп», в якій регламентується питання щодо можливості проведення досудового

розслідування обставин кримінальних правопорушень, вчинених на територіях декількох держав, або у разі порушення інтересів декількох держав та зазначено, що члени спільної слідчої групи безпосередньо взаємодіють між собою, узгоджують основні напрями досудового розслідування, проведення процесуальних дій, обмінюються отриманою інформацією; при цьому, координацію їх діяльності здійснює ініціатор створення спільної слідчої групи або один з її членів; п. 9 ч. 2 ст. 618 КПК України щодо повноважень Офісу Генерального прокурора звертатися до Міжнародного кримінального суду з проханням про вжиття заходів, необхідних для забезпечення захисту посадових осіб, службових осіб та інших офіційних представників України у зв'язку з провадженням у Міжнародному кримінальному суді, а також захисту конфіденційної інформації або інформації з обмеженим доступом, та взаємодіє з Міжнародним кримінальним судом щодо таких прохань; ч. 4 ст. 618 КПК України, згідно якої центральні органи України взаємодіють з Міжнародним кримінальним судом безпосередньо або дипломатичним шляхом [3].

При цьому, варто погодитися з думкою Юхно О.О., що поняття взаємодії слід відрізняти від близьких до нього за змістом та значенням термінів, як «координація», «взаємозв'язок», «співробітництво», «узгоджені дії», «сприяння», «виконання доручень та вказівок», «надання допомоги» [4, с. 11], оскільки щодо можливості співпраці слідчого, прокурора з оперативними працівниками міститься інформація й в інших статтях, зокрема ст. 4, 36, 40 та 41 КПК України, та пов'язаних з виконанням окремих процесуальних дій за запитом (дорученням) компетентних органів іноземних держав в межах міжнародного співробітництва, здійсненням прокурором нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, шляхом доручення органу досудового розслідування проведення досудового розслідування, виконання у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій,

інших процесуальних дій, доручення проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам прокурором та слідчим [3].

Взаємодія в кримінальному процесуальному сенсі слідчого, процесуального керівника і працівників правоохоронних органів при розслідуванні злочину визначається як заснована на законі і узгоджена діяльність адміністративно незалежних один від одного органів досудового розслідування, прокуратури, суду, оперативно-розшукових органів, перелік яких визначений ч. 1 ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», зокрема: підрозділами кримінальної та спеціальної поліції Національної поліції, оперативними, оперативно-технічними, внутрішнього контролю, забезпечення особистої безпеки Державного бюро розслідувань, оперативними підрозділами Центрального управління, регіональних органів та органів військової контррозвідки Служби безпеки України, агентурної розвідки, оперативно-технічними, власної безпеки Служби зовнішньої розвідки України, розвідувальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону (агентурної розвідки, оперативно-технічним, власної безпеки), підрозділами забезпечення внутрішньої безпеки та власної безпеки, оперативного документування, оперативно-розшуковими та оперативно-технічними Державної прикордонної служби України, підрозділом оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона управління державної охорони, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України, розвідувального органу Міністерства оборони України – оперативними, оперативно-технічними, власної безпеки, детективів, оперативно-технічними, внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, підрозділами детективів, оперативно-технічними підрозділами Бюро економічної безпеки України [5], у тому числі й з використанням засобів

масової інформації та громадськості через інформаційне забезпечення з метою розслідування, припинення і попередження конкретного злочину шляхом цільових правових заходів, спільного поєднання методів і засобів, властивих цим органам.

Практика переконливо доводить, що узгоджені спільні дії працівників прокуратури, органів досудового розслідування, оперативно-розшукових підрозділів на початковому етапі розслідування у кримінальному провадженні за правопорушеннями, які були вчинені на окупованих територіях України, кваліфікований огляд події, широке застосування науково-технічних засобів з пошуку та закріплення доказів дозволяють, як правило, домогтися швидкого й успішного розкриття цих правопорушень.

За часом початку дії слідчо-оперативні групи (далі – СОГ) з розслідування можуть бути двох типів.

Перший тип – СОГ є результатом перетворення групи, яка раніше працювала над розкриттям будь-якого відповідного правопорушення. Тобто, якщо в ході розслідування цього діяння було встановлено, що слідство через складність провадження зіткнулося з необхідністю проведення у стислий період значної кількості слідчих дій, можливо залучення на цьому етапі групи слідчих і прокурорів.

Другий тип – СОГ створюється відразу і спеціально для розслідування певного правопорушення, коли ідентифікований підозрюваний, який його вчинив, але місце перебування останнього не встановлено. Рекомендується це робити в ситуаціях, коли вдається відносно легко розпізнати про мотиви вчинення правопорушення і при наявності ознак інтенсивності його розвитку, тобто це застосовується коли встановлені обставини слідують одна за одною з невеликим часовим інтервалом.

Ю. П. Аленін та І. В. Постіка зазначали, що німецькими криміналістами пропонувалося створення для розслідування правопорушень оперативної групи в такому складі:

- керівник групи;
- оперативно забезпечуюча робоча група, яка включає працівників різного профілю (для роботи на місцях подій);

- робоча група (або один співробітник) оперативної оцінки;
- робоча група з перевірки алібі підозрюваних;
- робоча група з перевірки переміщень відповідних осіб;
- робоча група для проведення допитів;
- підключення відповідно до необхідності сили з інших оперативних служб [6, с. 64–76; 7, с. 208].

Звісно ж, що рекомендований склад СОГ можна прийняти лише за основу, як загальну схему, оскільки кількісний та якісний склад слідчо-оперативної групи, яка складається для розслідування правопорушень, вчинених на окупованих територіях України, визначається багатьма факторами: видовою належністю та їх оперативної значимістю. Дати єдиний варіант зі створення найбільш оптимального складу СОГ для розслідування правопорушень, вчинених на окупованих територіях України, важко, а тому мова може йти лише про принципові положення, керуючись якими необхідно підходити до формування таких груп, до визначення їхніх цілей і завдань, функціональних обов'язків кожного члена групи окремо.

Тому загальною є проблема не тільки створення таких слідчо-оперативних груп, а й розподілу між ними функцій, визначених нормами КПК України, які є певним вираженням, що визначається у взаємодії між усіма членами СОГ та особами, які залучені для розслідування кримінального правопорушення, вчиненого на окупованих територіях України.

Взаємодія в кримінальному процесуальному сенсі слідчого, процесуального керівника і працівників правоохоронних органів при розслідуванні правопорушення визначається як заснована на законі та узгоджена діяльність адміністративно незалежних один від одного органів слідства, прокуратури, суду, оперативно-розшукових органів та громадськості, спрямована на розслідування, припинення і попередження відповідного правопорушення шляхом цільових правових заходів, погодженого поєднання методів і засобів, властивих цим органам.

Для організації взаємодії виключно важливе значення мають її принципи. Спільними умовами взаємодії є: суворе дотримання законності; плановість; швидкість, активність і широке застосування науково-технічних засобів у ході розслідування; обов'язкове залучення громадськості; правильне ставлення до оцінки доказів; знання кожним учасником взаємодії повноважень і форм діяльності органів слідства та прокуратури; суворе розмежування компетенції учасників взаємодії; провідна роль слідчого та процесуального керівника в процесі взаємодії; нерозголошення даних досудового слідства, а також засобів і методів, що застосовуються в оперативно-розшуковій діяльності, відносна самостійність оперативних підрозділів у виборі засобів і методів, що використовуються для здійснення оперативно-розшукових заходів відповідно до ст. 41 КПК України [3] та Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [5].

Взаємодія слідчих з вказаними органами реалізується в певних формах. Необхідно пам'ятати, що під формами взаємодії слідчого маються на увазі організаційні прийоми і методи, способи і порядок зв'язків між ними, засновані на кримінальному процесуальному законі та відомчих нормативних актах правоохоронних органів, а також передовий досвід слідчої практики й спрямовані на забезпечення узгодженої їхньої діяльності та правильне поєднання властивих кожному з цих органів методів і засобів роботи.

За тривалістю часу взаємодію поділяють дві форми: епізодична й тривала (постійна). Під епізодичною взаємодією розуміється дача слідчим разових доручень працівникам поліції про проведення окремих слідчих (розшукових) дій. Тривала взаємодія, на нашу думку, представляє постійний і безпосередній зв'язок слідчого з тими працівниками, які будуть виконувати його доручення. З урахуванням тривалості часу взаємодії розрізняють такі її форми: а) одноразова; б) періодична; в) постійно діюча.

Під одноразовою (разовою) взаємодією розуміється виконання працівниками поліції окремих (разових) доручень слід-

чого, випадки їхнього сприяння слідчому при провадженні слідчих дій. Така форма є простою формою взаємодії.

Більш складні форми взаємодії припускають систему слідчих і оперативно-розшукових дій, яка обумовлена загальним узгодженим планом. Коли окремі доручення слідчого виконуються працівниками оперативних органів у межах спеціально узгодженого плану, їхня діяльність набуває складної форми взаємодії. Елементарні (разові) форми взаємодії здійснюються, в основному, при розслідуванні нескладних справ.

Періодична взаємодія у провадженнях щодо осіб, які мають підвищений злочинний вплив, організовується здебільшого на початку розслідування, коли зазвичай виникає необхідність у проведенні великої кількості слідчих дій та оперативно-розшукових заходів, або на певних етапах розслідування (встановлення особи потерпілого, розшук правопорушника, збір доказів).

Організація постійної взаємодії слідчого і працівників поліції на практиці частіше за все стає необхідною при розслідуванні правопорушень, вчинених на окупованих територіях України, задля виконання, як правило, великого комплексу слідчих і оперативно-розшукових дій, отримання відомостей з різних джерел і т.ін. Вона найчастіше проходить на початковому етапі розслідування (рідше на наступних) і триває до закінчення досудового слідства у справі.

Вищою формою постійної взаємодії слідчого та його процесуального керівника, а також фахівців інших служб (експертів) для розслідування правопорушень, вчинених на окупованих територіях України, є постійно діючі слідчо-оперативні групи, які необхідно створювати відповідно до типової Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні [8; 9, с. 5–6].

Відмічаються проблеми відомчої та міжвідомчої взаємодії, серед яких можливо виділити наступні форми взаємодії слідчих і оперативних працівників та процесуальних керівників:

1) міжвідомчі форми взаємодії слідчих (слідчих, оперативних працівників та ін.);

2) відомчі форми взаємодії слідчих та оперативних працівників;

3) процесуальна взаємодія (т.з. процесуальна підпорядкованість) між слідчим та процесуальним керівником.

Порядок міжвідомчої і відомчої взаємодії слідчих і оперативних працівників однаковий з процесуальних підстав, але істотно відрізняється за адміністративно-управлінськими особливостями. Взаємодія слідчих, процесуальних керівників і працівників вказаних органів при розслідуванні кримінального провадження, вчиненого на окупованих територіях України, організовується на відповідних процесуальних та організаційних підставах.

Під процесуальними підставами взаємодії розуміються приписи КПК України про участь працівників органів слідства в ході розслідування правопорушень, вчинених на окупованих територіях України, на основі доручень і вказівок слідчого та його процесуального керівника про проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, вимог про надання йому сприяння у проведенні слідчих дій, а також про повідомлення слідчого та прокурора про результати оперативно-розшукових заходів або негласних слідчих (розшукових) дій у провадженнях, що були передані для встановлення особи, яка вчинила правопорушення.

Про форми взаємодії слідчого, прокуратура і працівників вказаних органів, з різних процесуальних підстав та повноважень, в літературі розбіжностей немає, оскільки вони в загальних рисах урегульовані кримінальним процесуальним законом. Відповідно до норм КПК України процесуальними формами взаємодії слідчого і працівників оперативно-розшукового органу при розслідуванні кримінальних проваджень є: а) надання оперативним підрозділам доручень і вказівок про проведення слідчих (розшукових) дій в порядку ст. ст. 36, 30, 41 КПК України; б) висування вимог слідчого, прокурора про надання сприяння у проведенні окремих слідчих (розшукових) дій.

Організаційними підставами взаємодії є фактичні дані про обсяг, види і зміст

слідчих дій та оперативно-розшукових заходів, які передбачається провести у провадженні, а також стан нормативних актів відомчого та міжвідомчого характеру щодо порядку організації й форм здійснення такої взаємодії.

Виокремлюють наступні організаційні форми взаємодії прокурора, слідчого та працівників вказаних органів при розслідуванні правопорушень на окупованих територіях України: 1) організація спільних виїздів прокурора, слідчого, оперативних працівників на місце події та спільна участь у проведенні слідчих (розшукових) дій; 2) взаємне інформування; 3) спільне обговорення у провадженні отриманих даних і їх сумісне планування; 4) спільні виїзди прокурора, слідчого та оперативних працівників в інші райони (міста) для виконання окремих слідчих (розшукових) дій.

Нову специфічну форму взаємодії прокурора, слідчого та оперативно-розшукових органів представляють постійно діючі міжвідомчі слідчо-оперативні групи для розслідування правопорушень, вчинених на окупованих територіях України, які в своїй діяльності керуються спеціальними розпорядженнями, відомчими або спільними наказами Генерального прокурора, керівника Державного бюро розслідувань, Міністра внутрішніх справ, начальника Служби безпеки України тощо.

Специфіка вказаної організаційної форми взаємодії полягає в тому, що слідчо-оперативна група характеризується постійним (незмінним) складом її учасників, очолюється старшим групи з числа найдосвідченіших слідчих або старших слідчих з особливо важливих справ, яка приступає до розкриття у взаємодії всіх кримінальних проваджень про аналогічні кримінальні правопорушення і здійснюють розслідування до встановлення підозрюваних й отримання достатньої кількості доказів, які викривають фігурантів. У процесі виконання завдання щодо створення слідчо-оперативної групи уточняється питання про необхідну кількість працівників для забезпечення виконання необхідних слідчих (розшукових) дій.

Чисельність слідчо-оперативних груп може бути самою різною: від двох-трьох до кількох сотень учасників. Для кожного

виду слідчо-оперативної групи характерні свої тактичні особливості взаємодії. Вони визначаються колом учасників та їх завданнями.

По-перше, члени зазначеної групи володіють методикою розслідування правопорушень, вчинених на окупованих територіях України; по-друге, в таких групах вже відпрацьовані питання взаємодії; по-третє, ці групи характеризуються вже усталеними взаємовідносинами між їх членами, що позитивно впливає на результативність їхньої роботи.

Форми і методи взаємодії членів СОГ на етапі одержання інформації про правопорушення та наступну її перевірку залежать від характеру та обсягу інформації. Саме за якістю та обсягом інформації можна судити про характер правопорушення. Характер ефективної взаємодії залежить від тієї конкретної ситуації, яка мала місце на даний період.

Під час розслідування кримінальних правопорушень, вчинених на окупованій території України, з метою встановлення обставин кримінальних правопорушень, потерпілих та очевидців події серед мирних жителів, важливе питання відіграє взаємодія прокурора, слідчого та оперативних працівників з військовим командуванням, державними та недержавними суб'єктами, міжнародними організаціями.

Зокрема, за результатами проведення огляду місця події та невідкладних слідчих (розшукових) дій на деокупованій території України, слідчому, прокурору доцільно невідкладно спрямувати в порядку ст. 93 КПК України відповідні запити до Служби безпеки України, Головного управління розвідки Міноборони України, Служби зовнішньої розвідки та Державної прикордонної служби України щодо витребування інформації про радіорозвідку та наявності у розвідувальних органів України відповідних розмов військовослужбовців збройних сил РФ та інших комбатантів про вчинені ними кримінальні правопорушення на окупованій території, обставини цих злочинів, наявності відомостей щодо місця дислокації та найменувань підрозділів, їх керівного складу, організаційно-штатної структури, ідентифікованих військових.

При розслідуванні зазначеної категорії кримінальних правопорушень, СОГ потрібно активно взаємодіяти з обласними військовими адміністраціями, Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, громадськими організаціями та журналістами, у т.ч. «Слідства. Інфо», якими започатковано інформаційну базу з установчими даними російських воєнних злочинців, активно фіксуються випадки порушення норм міжнародного права та прав людини на окупованій території України. Офіційно вказану інформацію національним правоохоронним органам доцільно витребувати від відповідних представництв в Україні – Організації безпеки та співпраці у Європі (ОБСЄ) та Міжнародного Комітету Червоного Хреста.

На нашу думку, взаємодія працівників правоохоронних органів України, які здійснюють розшукову роботу, з громадськими організаціями була б більш ефективною, якби було би прийнято Закон України про приватну охоронну та детективну діяльність. Серед послуг, які надають майбутні детективні агентства: розшук безвісно зниклих громадян; збір відомостей у кримінальних провадженнях на договірній основі з учасниками. Звичайно, доки діяльність детективних агентств не узаконена в нашій державі, співпраця з ними є ускладненою. Але не варто нехтувати за деяких обставин можливістю отримання певної інформації від так званих аналітичних агентств, журналістських об'єднань з метою досягнення завдань кримінального провадження.

Поряд з цим, на рівні міжнародних інституцій створено спеціальні уповноважені органи, а саме Міжнародну комісію з розслідування злочинів рф проти України Ради Організації Об'єднаних націй з прав людини та Спільну слідчу групу з Україною, яку створено на базі Євроюсту, для збирання та аналізу доказової бази воєнних злочинів рф в Україні. Окрім України до неї увійшли Литва, Польща, Естонія, Латвія, Словаччина та Румунія – всі держави, які зібрали велику кількість свідчень від українських біженців про кримінальні правопорушення, очевидцями та потерпілими від яких вони стали. Спільну

слідчу групу підтримує Міжнародний кримінальний суд, Єврокост та Європол. Під час співпраці з українськими біженцями, документують свідчення та надають їх відповідним іноземним компетентним органам й відповідні міжнародні та громадські організації. Зокрема, міжнародні організації Human Rights Watch, Amnesty International, International Partnership for Human Rights, Truth Hounds документують низку воєнних злочинів рф в Україні відповідно до стандартів Міжнародного кримінального суду [10].

Водночас, у 21 країні Європейського Союзу (далі – ЄС) функціонує значна кількість міжнародних агенцій, які збирають докази воєнних злочинів, вчинених російськими військовослужбовцями та комбатантами на окупованій території України, співпрацюють з правоохоронними та судовими органами країн-членів ЄС. Агенція Європейського Союзу з питань судової співпраці Євроюсту започаткувала роботу Базу даних доказів щодо основних міжнародних злочинів російських воєнних злочинців (CICED) [11]. Українські та іноземні правоохоронні органи активно досліджують та використовують цю інформацію.

Висновки і пропозиції: Активна взаємодія національних та спеціальних уповноважених органів з міжнародними організаціями, державними та недержавними суб'єктами, є передумовою для активного розкриття та ефективного розслідування широкого кола воєнних злочинів та інших кримінальних правопорушень, вчинених російськими військовослужбовцями та комбатантами, які воюють на боці рф проти України, відносно нашої держави та громадян України, притягнення до кримінальної відповідальності усіх винних осіб, якими організовано та вчинено відповідні кримінальні правопорушення.

Вищою формою взаємодії компетентних органів держав, є спільна слідча група, учасники якої безпосередньо взаємодіють між собою, узгоджують основні напрями досудового розслідування, проведення процесуальних дій, обмінюються отриманою інформацією за координації ініціатора цієї групи.

З метою належної організації діяльності цієї групи учасникам групи необхідно

постійно підтримувати регулярний обмін інформацією про воєнні злочини, вчинені вищевказаними особами, вжиття вичерпних та ефективних заходів для їх розслідування, виявлення та затримання винних осіб.

Для вирішення можливих проблемних питань в діяльності цієї групи доцільно підготувати окремі методичні рекомендації та погодити їх на рівні керівників відповідних компетентних органів.

Список використаної літератури:

1. Меморіальні місця тоталітарних репресій в Україні. Вікіпедія : сайт URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Меморіальні_місця_тоталітарних_репресій_в_Україні.
2. Катинський розстріл. Вікіпедія: сайт URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Катинський_розстріл.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 29.04.2024).
4. Абрамський С.Є., Юхно О.О., Лук'яненко Ю.В. Взаємодія слідчого з іншими органами і підрозділами при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень. Навчальний посібник. Харків. 2017. С. 11.
5. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XI. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303. Зі змінами в редакції статті на 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>.
6. Аленін Ю. П., Тищенко В. В. Особливості розслідування тяжких злочинів проти особи: навч. посіб. Одеса: АТ БАХВА, 1996. С. 64–76.
7. Михайленко О. В., Постіка І. В., Шульга М. М. Розкриття правопорушень, які пов'язані з використанням вибухових пристроїв та вибухових речовин : учб.-метод. посіб. Одеса : Астропринт, 2002. С. 208.
8. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні: Наказ МВС України від 07 лип. 2017 р. № 575. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17#Text>
9. Бойко О.П., Кобзар О.Ф., Рогальська В.В., Черняк Н.П. Організація взаємодії підрозділів Національної поліції під час проведення досудового розслідування. Навчальний посібник. Дніпро. 2017. С. 5–6.
10. Діяльність міжнародних правозахисних організацій та іноземних урядів з документування та висвітлення воєнних злочинів і злочинів проти людяності, які вчинила Російська Федерація в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. Дата публікації – 04.05.2022. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/diyalnist-mizhnarodnykh-pravozakhysnykh-orhanizatsiy-ta-inozemnykh-uryadiv>.
11. Міжнародна підтримка розслідувань воєнних злочинів. Всеукраїнське професійне юридичне видання «Юридична газета Online». Публікація від 29.03.2023. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodne-pravo-investitsiyi/mizhnarodna-pidtrimka-rozsliduvan-voennih-zlochiviv.html>.

Syvodied I. Procedural aspects of the interaction of the prosecutor, investigator and operation officer with state and non-state entities, international organizations during the investigation of criminal offenses committed in the occupied territory of Ukraine

The military aggression and full-scale invasion of the Russian Federation (hereinafter referred to as the RF) into Ukraine was the result of the enemy's occupation of part of the territory in the Kyiv, Chernihiv, Sumy, Kherson, Zaporizhzhia, Mykolaiv, Donetsk, and Luhansk regions, AR of Crimea. The total lawlessness and iniquity in the occupied territory provided for the commission of criminal offenses by military personnel of the aggressor country, mercenaries of private military companies from among previously convicted Russians, combatants and other persons fighting on the side of Russia against the people of Ukraine, such as murders, infliction of bodily harm of various degrees of severity, torture, sexual violence, rape, robberies, illegal possession of vehicles, forced deportation, abduction of children and other war crimes with the aim of destroying the identity of Ukrainians. As a result of the successive liberation of territories previously occupied by the

Russian Federation by the Armed Forces of Ukraine, all criminal offenses committed by war criminals against citizens of Ukraine during the period of occupation have been establishing, the time, place, method and circumstances of their commission have been ascertaining. In addition to the meticulous work of the prosecution, the quick disclosure of the specified crimes which have their own peculiarities is also possible as a result of coordinated interaction between the investigator, prosecutor and operation officers, their establishment of proper communication and obtaining of comprehensive information from all state and non-state entities, international organizations about criminal offenses committed in the occupied territory. Therefore, in order to solve the tasks of criminal justice, to successfully solve such crimes, in the opinion of the author, the aspects regarding proper interaction between these subjects and solving problematic issues that arise during its organization are of high priority.

Key words: *military aggression, pre-trial investigation, affected person, operational investigative group, solving crimes.*

УДК 343.985.7

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.19>**К. Г. Чорноус**

здобувач ступеня доктора філософії за спеціальністю – «Право»
Науково-дослідного інституту публічного права
<https://orcid.org/0009-0009-5210-4569>

СПОСІБ ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ НА ОБ'ЄКТАХ ІНФРАСТРУКТУРИ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ ЧИ В ЗАЛІЗНИЧНОМУ РУХОМОМУ СКЛАДІ

Актуальність дослідження пов'язана з тим, що кримінальні правопорушення, вчинені на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі представляють особливу суспільну небезпеку і загрожують соціально-економічному розвитку України. Враховуючи різномовність кримінальних правопорушень, що вчиняються на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, метою є висвітлення загальної характеристики вказаних кримінальних правопорушень і безпосередньо способу реалізації як їх ключового елементу.

З'ясовано, що способу вчинення кримінальних правопорушень на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, притаманні такі ознаки: 1) відображення у способі дій правопорушника під час вчинення кримінальних правопорушень, на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, утворення відповідної слідової інформації, зв'язок із іншими елементами криміналістичної характеристики; 2) спосіб вчинення є складовою механізмом протиправної діяльності у кримінальних правопорушеннях, вчинених на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі; 3) місце підготовки, реалізації протиправного умислу, утворення слідової картини та настання наслідків – у переважній більшості випадків – не збігаються, мають різні просторово-часові характеристики.

Звернено увагу на особливості формування конкретних слідчих ситуацій та їх значення для аналізу, визначення напрямів, засобів і методів розслідування. Конкретна слідча ситуація створюється за рахунок наявної на даний момент обстановки розслідування кримінального правопорушення, вчиненого на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, криміналістично значимої інформації про подію в цілому (її характер, наявні кримінально-релевантні ознаки), окремі обставини (спосіб і знаряддя здійснення кримінального правопорушення, місце і час, дані про потерпілого, предмет посягання), про особистість правопорушника (встановлений і затриманий; встановлений, але не затриманий; не встановлений, але є певні відомості про нього; чіткі відомості про особу відсутні). Однак, слідча ситуація – явище динамічне і тому вимагає її постійного аналізу і корегування версій і завдань, відповідно до плану розслідування кримінальних правопорушень, вчинених на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі.

Ключові слова: криміналістична характеристика, слідова картина, слідча ситуація, розслідування, механізм вчинення, слідчий.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження пов'язана з тим, що кримінальні правопорушення, вчинені на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, представляють особливу суспільну

небезпеку і загрожують соціально-економічному розвитку України.

На сьогодні в економіці України залізничний транспорт залишається одним з основних. Найбільш розповсюдженими кримінальними правопорушеннями на

об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, залишаються розкрадання вантажів та корупційні кримінальні правопорушення. Тому проблема забезпечення збереження вантажів на залізничному транспорті в умовах постійного зростання перевезень, за ускладнених умов, набуває важливого державного значення. На сучасному етапі розвитку України відбуваються значні перетворення. Розвиток цих відносин проходить у складних умовах, які характеризуються кількісними та якісними змінами злочинності, криміналізацією різних сфер економіки. Впливає на всі процеси і подолання збройної агресії Російської Федерації й ті негативні руйнівні наслідки, які завдаються об'єктам інфраструктури залізничного транспорту та залізничному рухомому складу.

Аналіз статистичних даних останніх років щодо розслідування кримінальних правопорушень, що вчинені на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, демонструє невтішну ситуацію щодо ефективності досудового розслідування кримінальних правопорушень і досягнення завдань кримінального провадження [1]. Згідно статистичних даних Офісу Генерального прокурора, на залізничному транспорті, у сфері економічної діяльності, було обліковано 582 кримінальні правопорушення. Із них проти власності – 345 кримінальних правопорушень. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем – 62, із них у великих та особливо великих розмірах – 48 випадків. При цьому у сфері господарської діяльності – 2 кримінальних правопорушень, у сфері службової діяльності – 47 кримінальних правопорушень, у тому числі прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди – 7 фактів. Усього правопорушень, у яких особам вручено повідомлення про підозру – 195. Кримінальні правопорушення, за якими провадження направлені до суду (п.п. 2, 3 ст. 283 Кримінального процесуального кодексу (КПК) України) – 184 випадки [1].

Складність розслідування кримінальних правопорушень, вчинених на об'єктах

інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі зумовлена великою кількістю складних машин, устаткувань і пристроїв, що впливають на механізм вчинення кримінальних правопорушень та утворення слідів, специфічних тільки для залізничного транспорту. Виходячи з цього, спеціальні знання необхідні як в галузі техніки, так і в галузі криміналістики, а саме в специфіці виявлення, вилучення, дослідження слідів, що виникають при вчиненні кримінальних правопорушень, вчинених на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі.

Також у центрі дослідницької уваги будуть кримінально протиправні діяння, регламентовані Кримінальним кодексом (КК) України: 1) ст. 277 КК України «Пошкодження шляхів сполучення і транспортних засобів», що виражається в умисному руйнуванні або пошкодженні шляхів сполучення, споруд на них, рухомого складу, засобів зв'язку чи сигналізації, а також інші дії, спрямовані на приведення зазначених предметів у непридатний для експлуатації стан, якщо це спричинило чи могло спричинити аварію поїзда, або порушило нормальну роботу транспорту, або створило небезпеку для життя людей чи настання інших тяжких наслідків; 2) ст. 278 КК України «Угон або захоплення залізничного рухомого складу, повітряного, морського чи річкового судна», що передбачає угон або захоплення залізничного рухомого складу [2] та ін.

До причин низької ефективності розслідування окреслених видів кримінальних правопорушень, належать: по-перше, специфіка роботи залізничного транспорту і пов'язані з цим особливості вчинення та приховування кримінальних правопорушень; протяжність території залізниці, цілодобовий режим роботи транспорту, швидке пересування вантажів – ускладнює встановлення точного місця викрадення вантажу, свідків та очевидців події й інших обставин. По-друге, недоліки в роботі слідства, що виникають внаслідок некваліфіковано проведених слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів, і непов-

ного використання при їх проведенні науково-технічних засобів. По-третє, відсутність науково обґрунтованих рекомендацій щодо використання спеціальних знань при розслідуванні кримінальних правопорушень, вчинених на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі. Вкрай негативні наслідки обумовлені умовами воєнного стану, подоланням повномасштабної агресії Російської Федерації.

Слід додати думку А.О. Васківського про латентність досліджуваних кримінальних правопорушень. А на латентності кримінальних правопорушень позначається специфіка функціонування залізничного транспорту та структура злочинної ієрархії, зокрема, сприяння злочинцям корупованими працівниками Укрзалізниці, воєнізованої охорони й іншими організаціями. Тільки за допомогою таких важелів впливу у злочинних групах особи тривалий час залишаються невикритими. Тому, без знання механізму функціонування залізничних перевезень неможливо правильно застосувати криміналістичні засоби виявлення слідів кримінального правопорушення, встановити характер й розмір завданої шкоди, а відповідно, – зібрати належні докази [3, с. 151–152].

Мета статті. Враховуючи різномовність кримінальних правопорушень, що вчиняються на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, слід звернути увагу на ключовий елемент їх криміналістичної характеристики – спосіб вчинення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На монографічному рівні окреслена проблематика досліджувалася М.В. Капустіною «Методика розслідування крадіжок вантажів на залізничному транспорті, вчинених злочинними групами» (2007) [4], Ю.В. Ковалем «Методика розслідування крадіжок особистого майна пасажирів, вчинених на залізничному транспорті України» (2016) [5]. Окремі публікації підготовлені А.О. Васківським (2020) [3].

Однак, комплексного дослідження, присвяченого кримінальним правопорушенням, вчиненим на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, висвіт-

лення способу реалізації протиправної діяльності – до нині не проведено.

Виклад основного матеріалу. На думку М. В. Салтевського, під способом вчинення злочину слід розуміти комплекс причинно і функціонально пов'язаних довільних (і частково мимовільних) цілеспрямованих дій злочинця. Основним змістом виявлення способу є встановлення слідів змін та їх зв'язку з подією злочину. Роль способу вчинення злочину, який певною системою передав у зовнішнє середовище закодовану інформацію про злочин і його учасників, видається в цьому процесі досить значною. Дешифрування інформації дає змогу встановити особу злочинця, знайти його причинний зв'язок зі способом вчинення злочину [6, с. 429].

Дані, що стосуються способу вчинення кримінального правопорушення, складають підґрунтя для поглибленого і всебічного аналізу події, створюючи сприятливі умови для швидкого й повного його розкриття та розслідування. Таким чином, криміналістичне розуміння способу вчинення кримінального правопорушення впливає із завдання пошуку ефективних засобів розкриття і розслідування кримінальних правопорушень, вчинених на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі.

Спосіб вчинення злочину є «центральною» елементом криміналістичної характеристики. При вчиненні кримінальних правопорушень на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі його зміст становлять етапи приготування, вчинення та приховування слідів. Вказані дії утворюють єдиний спосіб вчинення кримінального правопорушення, оскільки спрямовані на досягнення кінцевого результату та охоплюються загальною метою.

Загалом, спосіб вчинення використовується з метою побудови криміналістичних характеристик окремих видів кримінальних правопорушень; задля виявлення взаємозв'язку між структурними елементами криміналістичної характеристики, враховуючи ключове значення такого елемента як «спосіб»; побудови й перевірки версій; планування розслідування; формування організаційно-тактичних засад досудо-

вого розслідування й тактики проведення окремих слідчих (розшукових) дій; здійснення профілактичної діяльності та ін.

У загальному, на вибір способу вчинення кримінального правопорушення впливають об'єктивні (зовнішні) й суб'єктивні (внутрішні) чинники. На спосіб суттєво впливають умови, у яких виконуються протиправні дії.

Індивідуальні характеристики особи правопорушника детермінують спосіб вчинення кримінального правопорушення. Однак, є загальні закономірності, притаманні вчиненню кримінальних правопорушень на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі.

Підготовка до вчинення кримінальних правопорушень на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі складається із декількох взаємопов'язаних між собою етапів протиправної діяльності за умови їх ретельного планування. Нерідко, особи розпочинають свою діяльність із забезпечення корупційними зв'язками, підробленими документами, розроблюється детальний план протиправних дій.

Крім того, застосовуються такі заходи з підготовки до вчинення кримінального правопорушення:

- вибір об'єкта посягання. Здебільшого здійснюється або проведенням розвідувальних дій, інформації від інших осіб;

- вивчення об'єкта посягання й обстановки, в якій правопорушнику чи співучасникам доведеться діяти;

- обрання найбільш ефективного способу безпосереднього заволодіння майном, цінностями, заподіяння збитків, спричинення шкоди для життя і здоров'я особи, а також підготовка необхідних технічних засобів, засобів та знарядь, за допомогою яких буде реалізований протиправний намір;

- вибір способу приховання слідів кримінального правопорушення, в тому числі приховання чи збуту викраденого;

- попередня змова між співучасниками кримінального правопорушення, розподіл ролей.

Отже, такий структурний елемент способу вчинення як підготовка, є обов'яз-

ковою складовою кримінальних правопорушень на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі.

Безпосередньо способи вчинення кримінальних правопорушень на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі є різноманітними є, передусім, залежать від виду конкретного кримінального правопорушення.

Спосіб учинення злочину відіграє важливу роль у формуванні фактичної інформації про подію, оскільки саме через спосіб здебільшого виявляють процес відображення злочинного акту в навколишній обстановці [7, с. 10]. Спосіб вчинення злочину є елементом злочинної поведінки, та представляє собою певну систему послідовних актів поведінки. Ці акти поведінки – дії, операції, прийоми – сполучаються за певною ієрархією і субординацією як частини цілеспрямованої вольової діяльності. У злочинній діяльності, як і будь-якій, виконавець має власну систему узагальнених способів дій, спрямованих на досягнення бажаного результату, а власне спосіб вчинення злочину безпосередньо пов'язаний з фізичними і функціональними можливостями людини, зумовленими багато в чому як самим характером злочину, так і зовнішніми умовами, за яких він вчинюється [7, с. 11].

Ускладненість визначення конкретного місця вчинення кримінального правопорушення пов'язана також з тим, що місце безпосереднього вчинення протиправного діяння (місце, де виконувались дії об'єктивної сторони складу кримінального правопорушення) та місце настання шкідливих наслідків (місце, де наставав результат протиправного діяння) не збігаються [8, с. 143]. Так, вказану проблематику можна висвітлити в контексті організації розслідування окремих видів кримінальних правопорушень. Зокрема, у теперішніх умовах слідча практика стикнулася із поширенням нових видів та способів вчинення кримінальних правопорушень. В свою чергу, для забезпечення розслідування, потребує удосконалення і організація проведення судових

експертиз в кримінальному провадженні [9, с. 56-57], а також інших слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових), інших процесуальних дій та оперативно-розшукових заходів.

Володіння слідчою ситуацією в процесі розслідування кримінального правопорушення, дозволяє слідчому висунути обґрунтовані слідчі версії та визначити подальші напрями розслідування, оптимально поєднавши послідовність слідчих, негласних слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів, застосовуючи найбільш ефективні тактичні прийоми, комбінації та операції при взаємодії слідчого з оперативними підрозділами та іншими службами з метою розслідування кримінального правопорушення, встановлення особи, яка його вчинила, а також встановлення причин та умов його вчинення [10, с. 232]. У структурі слідчої ситуації розслідування кримінальних правопорушень, вчинених на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, вбачаються дві взаємозалежні системи: перша фактична частина (досягнуті на певний момент результати, використані та наявні ресурси, умови, в яких здійснюється розслідування); друга перспективна частина (оцінка стану, конкретизація завдань подальшого розслідування, визначення шляхів та засобів їх вирішення).

Висновки і пропозиції. Спосіб вчинення кримінальних правопорушень, вчинених на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, притаманні такі ознаки: 1) відображення у способі дій правопорушника під час вчинення кримінальних правопорушень, на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, утворення відповідної слідчої інформації, зв'язок із іншими елементами криміналістичної характеристики; 2) спосіб вчинення є складовою механізмом протиправної діяльності у кримінальних правопорушеннях, вчинених на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі; 3) місце підготовки, реалізації протиправного умислу, утворення слідчої картини та настання

наслідків – у переважній більшості випадків – не збігаються, мають різні просторово-часові характеристики.

Звернено увагу на особливості формування конкретних слідчих ситуацій та їх значення для аналізу, визначення напрямів, засобів і методів розслідування. Конкретна слідча ситуація створюється за рахунок наявної на даний момент обстановки розслідування кримінального правопорушення, вчиненого на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, криміналістично значимої інформації про подію в цілому (її характер, наявні кримінально-релевантні ознаки), окремі обставини (спосіб і знаряддя здійснення кримінального правопорушення, місце і час, дані про потерпілого, предмет посягання), про особистість правопорушника (встановлений і затриманий; встановлений, але не затриманий; не встановлений, але є певні відомості про нього; чіткі відомості про особу відсутні).

Важливо враховувати особливості формування конкретних слідчих ситуацій і значення їх аналізу для визначення напрямів, засобів і методів розслідування:

- конкретна слідча ситуація створюється за рахунок наявної на даний момент розслідування кримінального правопорушення, вчиненого на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі, криміналістично значимої інформації про подію в цілому (її характер, наявні кримінально-релевантні ознаки), окремі обставини (спосіб і знаряддя здійснення кримінального правопорушення, місце і час, дані про потерпілого, предмет посягання), про особистість правопорушника (встановлений і затриманий; встановлений, але не затриманий; не встановлений, але є певні відомості про нього; чіткі відомості про нього відсутні);

- при оцінюванні слідчої ситуації слід взяти до уваги характер джерел інформації (люди, речі, сліди), а також час, що минув з моменту вчинення кримінального правопорушення і до моменту надходження повідомлення про нього;

- аналіз наявної інформації повинен виводити на постановку ряду завдань,

на зміст версій, систему слідчих (розшукових) дій і оперативно-розшукових заходів, що здійснюються у певній послідовності за розробленим планом розслідування. Важливою складовою вказаної діяльності є забезпечення взаємодії. Так, згідно Порядку взаємодії органів (підрозділів) поліції з підрозділами акціонерного товариства «Українська залізниця», затвердженого Наказом МВС України, Міністерства інфраструктури України від 02 березня 2020 року №204/175, основними формами взаємодії є:

1) надання інформації, що стосується вчинених на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту кримінальних та адміністративних правопорушень або подій, у тому числі тих, які пов'язані з пошкодженням шляхів сполучення і транспортних засобів, блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства;

2) інформування за письмовими запитами підрозділів АТ «Укрзалізниця» про кримінальні та адміністративні правопорушення, учинені працівниками товариства, а також про результати розслідування (перевірки) фактів загибелі (травмування) осіб на залізничному транспорті;

3) проведення спільних нарад, робочих зустрічей з метою пошуку шляхів вирішення наявних проблем щодо протидії злочинності на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту його безпечного функціонування, а також координації діяльності за цими напрямками роботи;

4) утворення, у разі потреби, спільних груп для проведення профілактичних заходів, спрямованих на запобігання вчиненню правопорушень, ужиття заходів з виявлення та припинення кримінальних правопорушень на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту (п. 2 розділу II Порядку [11]).

Також потрібно враховувати, що слідча ситуація – явище динамічне і тому вимагає її постійного аналізу і коректування версій і завдань, що ставляться, а отже, і плану розслідування кримінальних правопорушень, вчинених на об'єктах інфраструктури залізничного транспорту чи в залізничному рухомому складі.

Список використаної літератури:

1. Звіт про кримінальні правопорушення, вчинені на підприємствах, в установах, організаціях за видами економічної діяльності за 2023 рік. *Офіс Генерального прокурора* : [сайт]. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultativih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>
2. Кримінальний кодекс України : затв. Законом України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
3. Васківський А. О. (2020). Особливості проведення огляду під час розслідування крадіжок вантажів на залізничному транспорті. *Юридична наука*, (11 (113)), 151–158. <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-113-11.20>
4. Капустіна М.В. Методика розслідування крадіжок вантажів на залізничному транспорті, вчинених злочинними групами : автореф. ... дис... к.ю.н. 12.00.09. Харків, 2007. 22 с.
5. Коваль Ю.В. Методика розслідування крадіжок особистого майна пасажирів, вчинених на залізничному транспорті України : дис... к.ю.н. 12.00.09. Львів, 2016. 322 с.
6. Салтевський М. В. Криміналістика (у сучасному викладі): підручник. К.: Кондор, 2005. 588 с., 32 іл.
7. Зав'ялов С. М. Спосіб вчинення злочину: сучасні проблеми вивчення та використання у боротьбі зі злочинністю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2005. 19 с.
8. Криміналістика : підручник / [П. Д. Біленчук, В. К. Лисиченко, Н. І. Клименко та ін.] ; за ред. П. Д. Біленчука. [2-ге вид., вип. і допов.]. Київ : Атіка, 2001. 544 с.
9. Chornous, Yu., & Leliuk, T. (2023). Organization of forensic examinations in criminal proceedings as a condition for the effectiveness of the investigation of criminal offences. *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs*, 13(2), 50–62. <https://doi.org/10.56215/naia-chasopis/2.2023.50>
10. Нікітіна-Дудікова Г. Ю. Криміналістична методика розслідування кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканості дітей : монографія. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. 700 с.
11. Порядок взаємодії органів (підрозділів) поліції з підрозділами акціонерного това-

риства «Українська залізниця», затверджений Наказом МВС України, Міністерства інфраструктури України від 02 березня

2020 року №204/175. Верховна Рада України : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0386-20#Text>

Chornous K. The method of committing criminal offenses at railway transport infrastructure facilities or in railway rolling stock

The relevance of the research is related to the fact that criminal offenses committed on the objects of railway transport infrastructure or in railway rolling stock represent a special public danger and threaten the socio-economic development of Ukraine. Taking into account the diversity of criminal offenses committed on railway transport infrastructure objects or in railway rolling stock, the goal is to highlight the general characteristics of the specified criminal offenses and directly the method of implementation as their key element.

It was found that the manner of committing criminal offenses on railway transport infrastructure objects or in railway rolling stock is characterized by the following features: 1) reflection in the offender's method of action during the commission of criminal offences, on railway transport infrastructure objects or in railway rolling stock composition, formation of relevant trace information, connection with other elements of forensic characteristics; 2) the method of commission is a component of the mechanism of illegal activity in criminal offenses committed on railway transport infrastructure facilities or in railway rolling stock; 3) the place of preparation, implementation of the illegal intention, formation of the trace picture and the onset of consequences – in the vast majority of cases – do not coincide, have different spatio-temporal characteristics.

Attention is drawn to the peculiarities of the formation of specific investigative situations and their significance for analysis, determination of directions, means and methods of investigation. A specific investigative situation is created at the expense of the currently available situation of the investigation of a criminal offense committed on railway transport infrastructure objects or in railway rolling stock, forensically significant information about the event as a whole (its nature, available criminally relevant signs), individual circumstances (the method and means of committing the criminal offense, place and time, information about the victim, the object of the offense), about the identity of the offender (established and detained; established, but not detained; not established, but there is certain information about him; clear information about the person is not available). However, the investigative situation is a dynamic phenomenon and therefore requires its constant analysis and correction of versions and tasks, in accordance with the algorithm of investigation of criminal offenses committed on railway transport infrastructure objects or in railway rolling stock.

Key words: *forensic characteristics, investigative picture, investigative situation, investigation, mechanism of commission, investigator.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.20>

А. В. Акімов

доктор філософії в галузі публічного управління та адміністрування, викладач кафедри бізнес-адміністрування і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності Запорізького національного університету
<https://orcid.org/0009-0000-0445-7452>,
Researcher ID: IUN-4291-2023

МАРКЕРИ СЕПАРАТИЗМУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРИЧИНИ, ПЕРЕДУМОВИ, ВИЯВ ТА ЗАПОБІГАННЯ (ПРОФІЛАКТИКА ТА ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ)

Попри активну боротьбу України за свою територіальну цілісність, суверенітет і національну ідентичність, явище сепаратизму все одно зостається актуальним у нашій державі і сьогодні. Сепаратизм як соціально-економічне явище поряд з ідеологічним та етнічним підґрунтям, є не лише українською проблемою, а й однією з найсерйозніших проблем у світі, що потребує особливої уваги у XXI столітті через надшвидкі геополітичні зміни та трансформації сфер впливу між державами. Саме тому в статті досліджуються головні прояви сепаратизму в органах державної влади України, їх передумови виникнення, причини появи та поширення. У статті аналізується вплив сепаратизму в органах державної влади напередодні збройної агресії РФ проти нашої держави. З 2014 року розпочалась активна трансформація державної системи управління, особливо в аспекті забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. У статті досліджуються основні фактори недопущення поширення проявів сепаратизму в органах державної влади, зокрема можливі методи діяльності зі сторони держави. В умовах воєнного стану такі зміни зумовлені потребою підвищення рівня безпеки в державі, захисту її територіальної цілісності та суверенітету. У дослідженні пропонуються нові заходи щодо зниження рівня сепаратизму в органах державної влади та оперативність їх виявлення. З погляду побудови державного механізму, найбільших змін зазнали такі органи: трансформована Національна поліція України та Служба безпеки України, як ключові органи стримування та поширення підривних заходів проти України. У статті досліджується питання координації зазначених органів та їх вплив на недопущення сепаратизму в органах державної влади. Оновлення підходів до виконання покладених функцій державного органу, зміна вектору цінностей, оновлення керівного складу профільних органів та інші зміни стали важливим інструментарієм розвитку державного управління в Україні. Отже, такі зміни покликані викликам безпеки в державі, захисту її територіальної цілісності та суверенітету. У статті досліджуються питання запобігання появі маркерів сепаратизму у майбутньому.

Ключові слова: державний орган, публічна адміністрація, сепаратизм, запобігання сепаратизму, агресія, державне управління, загроза територіальній цілісності та суверенітету.

Постановка проблеми. Сепаратизм як соціально-політичне явище досі залишається актуальним в Україні, поряд з усіма викликами, які стоять перед нашою

державою. Саме сепаратизм є головною передумовою реальної загрози для системи національної безпеки в Україні, а також ефективного функціонування всіх

державних структур. До того ж, нівелюючи загрозу від проявів сепаратизму в органах державної влади, ставиться під загрозу збереження територіальної цілісності та суверенітету держави. Крім того, сепаратизм у системі публічної адміністрації неминуче призводить до дестабілізації всієї соціально-політичної системи, зокрема й послаблення економічно-соціальної основи держави та оборонного потенціалу. Сепаратизм як ідеологічний, етнічний рух залишається не лише українською проблемою, а однією з найсерйозніших проблем у світі, що потребує особливої уваги й у XXI столітті у зв'язку швидкоплинними геополітичними рухами та трансформацією сфер впливу між великими державами. Питання сепаратизму в органах державної влади – це дещо вужча проблематика, яка притаманна нашій державі з різних причин, проте загалом торкається існування самої держави, її державного управління та розвитку. Профільні органи, особливо у сфері безпеки, постійно натрапляють на нові маркери сепаратизму, тому аналіз цієї проблематики є вкрай актуальним.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. У науковій літературі проведено чимало досліджень щодо загального розуміння феномену сепаратизм, зокрема особливої уваги заслуговують наукові доробки таких вчених як: Ю. Барабаш, Н. Гуророва, С. Дрьомов, В. Погорілко, М. Рубашенко, М. Розумний, А. Місюра, В. Федоренко. А втім, питання аналізу передумов, причин та заходів попередження проявів сепаратизму в органах державної влади залишається вкрай актуальним.

Метою статті є аналіз проявів сепаратизму в органах державної влади та їх попередження. Реалізація поставленої мети передбачає виконання таких завдань: – проаналізувати передумови та причини появи та розвитку сепаратизму в органах державної влади; – дослідити історичний аспект поширення сепаратизму в органах державної влади; – провести аналіз методів запобігання поширення проявів сепаратизму в органах державної влади.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні явище сепаратизму залишається

актуальним у нашій державі, навіть попри повномасштабну агресію зі сторони РФ проти України. Насамперед, сепаратизм безпосередньо ставить під загрозу всю систему національної безпеки держави, навіть нормальне функціонування всіх державних інституцій всередині країни. Як наслідок, насичена елементами сепаратизму державна система призводить до дестабілізаційних процесів всієї політичної системи, загостренню питання територіальної цілісності і суверенітету держави, послабленню економічно-соціальної складової та всієї потужності держави. З доктринальної точки зору, категорія сепаратизм містить чимало наукових підходів до його розуміння, залежно від вектору наукової проблематики. З погляду впливу маркерів сепаратизму на державні органи, то найбільш влучним видається така дефініція: сепаратизм – негативне явище, що потенційно має місце у будь-якій державній системі управління, активізується внаслідок певних соціально-економічних умов та подій, неминуче пов'язане з політичною та соціальною ситуацією в державі [1]. Найбільш гострим для всього державного механізму при прояві сепаратизму залишається так зване прагнення відповідних територіальних одиниць в державі до відокремлення, тобто отримання більшої частки політичної самостійності, що зі свого боку впливає на суверенітет і територіальну цілісність самої держави. Однією із головних передумов успіху сепаратистських рухів в державному механізмі залишається прагнення так званої опозиційної частки щодо реалізації особистих інтересів, які не ототожнюються з декларованим рухом держави [2]. До того ж, серйозним недоліком в системі державного управління може стати грубе та систематичне порушення передбачених прав на місцеве самоврядування або автономії. Через такі дії часто виникають суперечки з централізацією влади в одному місці, що нівелює можливість здійснювати власні владні повноваження на місцях зі сторони відповідних регіонів. Починаючи з часів набуття Україною незалежності, це питання, на жаль, залишалось суто теоретичним, оскільки державно-владний процес в країні продовжу-

вав здійснювати заходи до централізації влади, що негативно впливало на задоволення регіональних проблем деяких регіонів зокрема, внаслідок неефективного законодавства в муніципальних питаннях. Органи державної влади на місцях мали величезний вплив на профільні органи місцевого самоврядування, що негативно вплинуло на деякі погляди щодо всієї публічної адміністрації та знизило довіру громадян до неї [3]. Однак, головними передумовами організації сепаратизму в органах державної влади стала російська інформаційна політика проти України, яка мала на меті зниження військових, економічних потужностей нашої держави та підбив довіри до органів державної влади. Накопичення сепаратистських маркерів в органах державної влади в Україні було гарно продумано та націлено на підбив державності, соціального балансу та стабільності, політичної обумовленості.

З історичної точки зору, в Україні поняття «сепаратизм» набуло активного застосування з середини 2000-х років і передусім торкається саме проросійських рухів та настроїв загалом. Органи державної влади геть не одразу почали організацію протидії таким рухам, зокрема, Окружний адміністративний суд міста Києва повністю задовольнив позов Міністерства юстиції України щодо припинення діяльності політичної партії «Русское единство» лише на початку проведення АТО у 2014 році. У провадженні Міністерство юстиції надало низку доказів антидержавної діяльності партії, включно з публікаціями, серед інших – на офіційному сайті партії, а також відеосюжети. Причому головний з яких – це сюжет про підписання головою партії С. Аксьоновим так званого «договору» про входження АР Крим до складу Російської Федерації після його окупації збройними силами росії. Стає очевидним той факт, що саме підписання цього незаконного і антиконституційного документу з боку С. Аксьонова вже підтверджує, що він здійснював антидержавну політику спрямовану на порушення територіальної цілісності і незалежності держави. Отже, можна стверджувати, що реальна боротьба із заборонаю діяльності проросійських партій, які прямо керува-

лися зі сторони рф розпочалося лише після початку російської агресії у 2014 році. Варто звернути увагу ще на той момент, що найчастіше першим маркером сепаратизму називають інформаційну політику, проте виникають й інші засоби поширення антидержавних процесів, зокрема й зосередження кадрових ресурсів сепаратизму в органах державної влади. Саме це створює додаткові механізми протидії зі сторони публічної адміністрації на здійснення латентної агресії проти іншої держави [4]. За допомогою просування потрібних настроїв у діяльність органів державної влади, фактично підривається офіційна позиція держави, послаблюється державний механізм у галузі безпеки, що згодом значно полегшить здійснення ворожих намірів проти такої держави. Щодо України, то саме концентрація в органах державної влади всіх рівнів кадрових ресурсів сепаратистської діяльності безпосередньо вплинула на початок військових дій зі сторони росії проти України, що були формально замасковані під ворожі громадянські настрої різних регіонів, а згодом і на рефлексію процесів самовизначення східної частини держави, що цілком контролювалось зі сторони рф, надаючи фінансову та військову гарантію діяльності такої групи. Це дає змогу стверджувати, що протидія концентрації та масового потоку сепаратистських настроїв в органи державної влади є головним завданням всієї держави щодо недопущення використання публічної адміністрації в якості інструменту задоволення власних потреб агресора.

У науковій літературі виділяють декілька підходів у розумінні причин сепаратизму в державі. З точки зору обраної тематики дослідження, пропонуються такі причини поширення маркерів сепаратизму в органах державної влади України: внутрішньополітичні, зовнішньоекономічні, етнічні, релігійні, територіальні та культурні. Кожна з них так чи інакше впливає на діяльність органів державної влади, паралізуючи ефективну політику стримування зі сторони держави, саме через кадрову організацію роботи [5]. Проте не лише кадрові ресурси стають причинами появи та розвитку маркерів сепаратизму в орга-

нах державної влади. Застаріла структура державного механізму, радянські підходи до розуміння державних стандартів, застаріле законодавство, корупційні фактори та багато інших причин стають наслідком негативних явищ всієї системи публічної адміністрації [6]. З 2014 року розпочалась активна трансформація державної системи управління, особливо в аспекті забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. Оновлення підходів до виконання покладених функцій державного органу, зміна вектору цінностей, оновлення керівного складу профільних органів та інші зміни стали важливим інструментарієм розвитку державного управління в Україні. Передусім такі зміни покликані викликом безпеки в державі, захисту її територіальної цілісності та суверенітету. Найбільших змін зазнали такі органи: трансформована Національна поліція України та Служба безпеки України, як ключові органи стримування та поширення підривних заходів проти України. Паралельно створюються і нові державні органи, що покликані унеможливити поширення сепаратизму в публічній адміністрації, навіть через корупційні фактори, а це зокрема Національна гвардія України, Національне агентство запобігання корупції, Державне бюро розслідувань. Важливим залишається не тільки сам факт створення таких органів, але й інноваційний підхід до організації своєї діяльності кожного з них, особливо в аспектах підбору професіональних кадрів, проведення конкурсу, зростання критеріїв відбору з погляду забезпечення та гарантії національних інтересів держави [7]. Вагоме значення для недопущення посилення проявів маркерів сепаратизму мають регіональні еліти. Фактично відношення органів державної влади до таких груп має певне значення для настроїв на відповідних територіях. Деякі угруповання, що мають соціальну підтримку в таких регіонах максимально зацікавлені у зростанні свого впливу на вищий рівень, а один із найефективніших способів цього досягти – через органи державної влади, нівелюючи основними принципами та нормами. Дещо слабші угруповання не мають відповідного доступу до ресурсів, яких було б достатньо для того, щоб вони

становили реальну загрозу для суверенітету держави крізь призму поширення сепаратистських дій [8]. Варто зауважити, що великого значення для боротьби з сепаратизмом в органах державної влади набуває факт особливості національного менталітету, що не допускає зростання несправедливості та порушення основних принципів співжиття.

Не менш важливою групою причин поширення сепаратизму в органах державної влади залишаються наявність зовнішньої підтримки такої діяльності. Зовнішні союзники можуть надавати всі необхідні ресурси, зручну інформаційну підтримку діям, використовувати дипломатичний, а іноді й збройний, тиск на допомогу сепаратистським настроям. Така ж ситуація існувала в органах державної влади та в політичних партіях, де топ-керівники отримували величезну різноманітну допомогу для здійснення покладених на них завдань щодо дестабілізації ситуації в Україні, або значного послаблення відповідної галузі діяльності держави для зловживанням цим зі сторони агресора. На практиці: через накопичення негативних настроїв в безпекових органах, наша держава зазнала удару по критичних точках забезпечення власної безпеки. Отже, головними причинами поширення сепаратизму в органах державної влади стали одразу декілька аспектів, а саме:

- історичний – довготривале перебування кваліфікованої більшості території нашої держави у складі СРСР, внаслідок тиску зі сторони радянської системи, що сильно вплинуло на розуміння сучасного державного управління і оцінку цінностей незалежності;

- етнічний – велика частка сучасної України безпосередньо має тісні, а іноді й родинні зв'язки з рф, а західна частина України з іншими суміжними державами, що впливає на роботу місцевої ланки органів державної влади;

- економічний – недостатній рівень фінансового забезпечення співробітників органів державної влади вплинув на поширення антиукраїнських настроїв, зокрема шляхом корупційних зв'язків з профільними структурами рф. До того ж, через недостатній рівень фінансового

забезпечення органів державної влади, ті не у повній мірі можуть ефективно здійснювати покладені на них обов'язки;

– промисловий – наявність великого розриву в рівнях соціального та економічного навантаження між частинами України, що впливає на діяльність органів державної влади та отримання доходу до Державного бюджету України. Стимулювання органів державної влади до пошуку порушення рівності в умовах праці є окремим маркером сепаратизму в промислових регіонах на кшталт Донбасу. Крім того розмите правове регулювання діяльності профільних органів державної влади в критичних сферах має наслідок – абсолютно стихійну, нелогічну регіоналізацію функцій органів публічного управління;

– мовний – частина співробітників органів державної влади або не володіють, або не використовують українську мову під час виконання своїх службових обов'язків, що надає додаткового маркеру сепаратизму під час тиску зовнішнього чинника на мовне питання в Україні. Лише внаслідок агресії проти України, держава починає серйозно ставитись до врегулювання мовного питання під час виконання державних функцій, наголошуючи на можливість комунікації лише державною мовою.

Для дотримання обраного вектору розвитку держави, унеможливлення поширення сепаратистських рухів в державних органах у доктринальному полі пропонують дві групи методів, а саме: репресивні та ненасильницькі. Що ж до репресивних методів, то під ними слід розуміти силову діяльність держави щодо недопущення сепаратизму та неминучого покарання за неправомірні дії [9]. Така група методів матиме ґрунтовний вплив лише у випадку повного контролю над усією системою органів державної влади, тобто у разі повного доступу до діяльності кожного структурного елементу системи та добре налагодженої правоохоронної та судової систем, щоб оперативно притягнути осіб до відповідальності за порушення національних інтересів держави. Ця група методів застосовується в Україні, проте з мінімальною ефективністю, через велику кількість практичних аспектів, як-то

наявність нормативного закріплення процедури, так і фактичного доставлення осіб до правоохоронних органів, оскільки частина з них переховуються за її межами [10]. Основа таких методів – карально-превентивний ефект, тобто здійснення тиску на саму особу, що така діяльність є караною, та застереження інших осіб від повтору таких дій. Друга група методів – ненасильницькі – це комплекс заходів щодо унеможливлення поширення сепаратистських настроїв в органах державної влади з пріоритетом на політичний та економічний характер таких заходів. Зокрема, мова йде про розподіл владних повноважень через декілька ланок органів державної влади, заздалегідь продуману та обумовлену територіальними особливостями політику держави (мовні, історичні, релігійні аспекти), децентралізацію владних повноважень та підтримку місцевого самоврядування, розширення компетенції органів державної влади на місцях, ефективну інформаційну політику не тільки для населення, а й для органів державної влади, ліквідацію поширення інформаційної кампанії зі сторони сепаратистських рухів, створення системи додаткових заохочень і винагород для співробітників органів державної влади за належну службу. Вбачається, що саме друга група методів є більш дієвою для отримання бажаного результату для публічної адміністрації, оскільки саме вона має глибшу основу недопущення маркерів сепаратизму в органах державної влади завдяки тому, що такі органи та їх співробітники отримують додатковий стимул для здійснення належної службової діяльності [11]. Однак, перша група методів також може бути у правовому арсеналі держави, оскільки притягнення винних осіб до відповідальності за посягання на територіальну цілісність, порушення конституційного ладу, сприяння таким діям іншим особам, організаціям чи державам має бути максимально обмежена. На сьогодні, наша держава почала використовувати синергію таких методів, що видається позитивним явищем боротьби з сепаратизмом не тільки в органах державної влади, але й серед соціального підґрунтя.

Висновки і пропозиції. Як підсумок, сепаратизм в органах державної влади має надзвичайно негативний характер для діяльності всієї системи державного управління, оскільки дає можливість прямо впливати на систему безпеки, конституційний лад держави, політичну та економічну складові. До того ж, саме через маркери сепаратизму в органах публічної влади зростає соціальна напруженість в самій державі, що значно полегшує проведення підривної діяльності всередині держави. На жаль, Україна також зіткнулася з подібною діяльністю зі сторони РФ, що спричинило тяжкі наслідки для нашої держави. До початку збройної агресії на території України, фактично була створена дворівнева модель регіональної двокультурності зокрема й в рядах державних структур, що неминуче впливає на владно-державні маркування та поведінку суб'єктів владних повноважень. Головна проблема в тому, що це спричинило так звану «змагальну діяльність» в системі національної безпеки і значно спростило агресивну діяльність РФ. Однак, Україна здійснила фундаментальну зміну у підходах до недопущення антиукраїнської діяльності всередині державних органів. Вже згодом були створені умови підбору кваліфікованих кадрів для забезпечення національних інтересів. Важливим аспектом залишається подальша українізація всього державного управління, зокрема шляхом проведення додаткових освітніх заходів для всіх суб'єктів владних повноважень, і навіть, остаточне закриття мовного питання та повне виконання покладених обов'язків у сфері національних інтересів. Недоліком залишається неоднозначне нормативне регулювання між центральними і місцевими ланками влади, а також з місцевим самоврядуванням.

Список використаної літератури:

1. Резнікова О. Міжнародний досвід боротьби із сепаратизмом: висновки для України : аналіт. доп. / О. Резнікова, А. Місюра, С. Дрьомов, К. Войтовський. К. : НІСД, 2016. С. 37.
2. Романюк Н. Сепаратизм як суспільно-політичне явище сучасності. URL: <https://internationalconference2014.wordpress.com/>.
3. Ключник Р. Сепаратизм як світова мегатенденція сучасності. *Політичний менеджмент*. 2011. № 6. С. 120–128.
4. Андріяш В. Сецесія в сучасному світі: ризики і загрози для України. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2013. Вип. 11.
5. Цебенко О. Феномен сепаратизму у сучасних міжнародних відносинах. *Humanitarian vision*. 2017. Vol № 3. С. 55–60.
6. Батиргареева В. С., Нетеса Н. В. Щодо проблеми визначення кримінально-правових форм сепаратизму. *Право і безпека*. 2014. № 1. С. 65–69.
7. Розумний М. Виклики національного самовизначення : [монографія] / М. Розумний. К. : НІСД, 2016. 196 с.
8. Карпец А. Сепаратизм в Україні та його соціальні причини / А. Карпец URL: <http://eizvestia.com/uk/politika-ukr/full/706-separatizm-v-ukraini-ta-jogo-socialni-prichini>.
9. Римаренко С. Індивідуальні та колективні права. Етнополітичний контекст / С. Римаренко. К.: Світогляд, 2013. С. 245.
10. Андріяш В. Сецесія в сучасному світі: ризики і загрози для України. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2013. Вип. 11.
11. Савойська С. сепаратистські тенденції у політичному просторі України. *Політичний менеджмент*. 2008. № 2(29). С. 76–88.

Akimov A. Markers of separatism in government bodies: causes, preconditions, discussion and prevention (prevention and preventive activities)

despite Ukraine's active struggle for its territorial integrity, sovereignty and national identity, the phenomenon of separatism still remains relevant in our country today. Separatism, as a socio-economic phenomenon along with ideological and ethnic background, remains not only a Ukrainian problem, but also one of the most serious problems, which warrants special attention in the 21st century due to ultra-fast geopolitical changes in the world and transformation of spheres of influence between states. That is why the article examines the main manifestations of separatism in the state authorities of Ukraine, their prerequisites and reasons for their appearance and spread. The article analyzes the influence of separatism in state authorities on the eve of the armed aggression of the Russian Federation against our state. Since 2014, an active transformation of the state management system has begun,

especially in the aspects of ensuring internal and external security. The article examines the main factors preventing the spread of separatism in state authorities, in particular possible methods of activity on the part of the state. In the conditions of martial law, such changes are designed to challenge security in the state, protection of its territorial integrity and sovereignty. The study proposes new measures to reduce the level of separatism in state authorities and the effectiveness of their detection. From the point of view of the construction of the state mechanism, such bodies as: the transformed National Police of Ukraine and the Security Service of Ukraine, as the key bodies of deterrence and the spread of subversive measures against Ukraine, underwent the greatest changes. The article examines the issue of coordination of these bodies and their influence on the prevention of separatism in state authorities. Renewal of approaches to the performance of the assigned functions of the state body, change in the vector of values, renewal of the management structure of specialized bodies and other changes have become an important tool for the development of public administration in Ukraine. Thus, such changes are designed to challenge security in the state, protection of its territorial integrity and sovereignty. The article examines the issue of preventing the appearance of markers of separatism in the future.

Key words: *state body, public administration, separatism, prevention of separatism, aggression, state administration, threat to territorial integrity and sovereignty.*

УДК 351.77:614.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.21>**О. М. Вівсянник**

кандидат наук з державного управління,
директор департаменту цивільного захисту та охорони здоров'я населення
Рівненської обласної державної адміністрації

СПІВПРАЦЯ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З УРЯДОМ УКРАЇНИ В ПИТАННЯХ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Визначено, що багато сфер політики охорони здоров'я привертають увагу національних урядів та міжнародних організацій в усьому світі через їхню важливість і взаємозв'язок між багатьма залученими зацікавленими сторонами. Прикладами таких сфер є боротьба з пандеміями, глобальні продовольчі системи, зміна клімату, глобальні загрози здоров'ю, що пов'язані з забрудненням, міграцією, інвестиціями в охорону здоров'я.

Зазначено, що науковці проаналізували питання значення та функцій міжнародних організацій в інституційній системі державного регулювання охорони здоров'я, теоретико-прикладні аспекти вдосконалення системи державного управління профілактикою та реабілітацією, сутність, функції та канали комунікації міжнародних організацій з національними урядами, сучасної архітектури співпраці міжнародних організацій з органами державного управління.

Визначено, що органи державної влади активно співпрацюють як з міжнародними організаціями глобального управління, так і з міжнародними громадськими організаціями. Спираючись на проведені авторські дослідження ми можемо визначити основних партнерів уряду України серед міжнародних інституцій в сфері вдосконалення системи охорони здоров'я.

Доведено, що однією з сильних сторін міжнародних організацій глобального управління є прийняття важливих поточних управлінських рішень наднаціонального масштабу, підготовка та розповсюдження набору змістовних, корисних і заснованих на фактах публікацій, які можуть допомогти країнам у формулюванні ефективної політики охорони здоров'я та правил її трансформації, то у міжнародних організації громадянського суспільства інші важливі підходи та можливості впливу на формування національних систем. Вплив міжнародних організацій громадянського суспільства на систему державного управління та, зокрема, систему охорону здоров'я є настільки різноманітним, що науковцями сформульовано нове визначення цього поля діяльності – «глобальне громадянське суспільство». Міжнародні організації громадянського суспільства є основою сформованої сфери впливу глобального громадянського суспільства на систему охорони здоров'я.

Ключові слова: співпраця, міжнародні організації, уряд, вдосконалення, система, охорона здоров'я, громадянське суспільство.

Постановка проблеми. Наразі багато сфер політики охорони здоров'я привертають увагу національних урядів та міжнародних організацій в усьому світі через їхню важливість і взаємозв'язок між багатьма залученими зацікавленими сторонами. Прикладами таких сфер є боротьба з пандеміями, глобальні продовольчі системи, зміна клімату, глобальні загрози здоров'ю, що пов'язані з забрудненням,

міграцією, інвестиціями в охорону здоров'я, фінансовою та економічною стабільністю країн, подоланням бідності, регуляторні реформи охорони здоров'я, гуманітарна допомога.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження співпраці міжнародних організацій з урядом України в питаннях вдосконалення системи охорони здоров'я проводили вітчизняні

науковці – фахівці в сфері державного управління. Серед них такі науковці як Баб'як О.В., Сазонець І.Л., Сазонець О.М., Саричев В.І. та ін. [1–7]. В своїх працях ці науковці проаналізували питання значення та функцій міжнародних організацій в інституційній системі державного регулювання охороною здоров'я, теоретико-прикладні аспекти вдосконалення системи державного управління профілактикою та реабілітацією, сутність, функції та канали комунікації міжнародних організацій з національними урядами, сучасну архітектуру співпраці міжнародних організацій з органами державного управління та ін.

Мета дослідження. Не дивлячись на великий обсяг наукових досліджень, необхідно конкретизувати окремі напрями діяльності міжнародних організацій як складових світової системи управління охороною здоров'я. Тому метою представленої статті є дослідження співпраці міжнародних організацій з урядом України в питаннях вдосконалення системи охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. У відповідності до характеру дій та структури міжнародних організацій важливо розрізняти глобальні інститути або міжнародні організації на основі рівня сутності їх діяльності. Доцільно виокремити міжнародні урядові організації і Міжнародні неурядові громадські організації.

Міжнародні урядові організації які також мають назву міжнародні організації глобального управління, включають Світовий банк, ПРООН, Міжнародний валютний фонд, Світову організацію торгівлі, Організацію економічного співробітництва та розвиток, Міжнародну організацію праці, Всесвітню організацію охорони здоров'я, Об'єднану Організацію ООН з питань освіти, науки та культури, Дитячий надзвичайний фонд ООН та ін.

До міжнародних неурядових громадських організацій належать OXFAM, World Social Forum, Всесвітній економічний форум, Всесвітній водний форум, Міжнародна конфедерація вільних профспілок, Міжнародна федерація планованого батьківства, Міжнародна асоціація фармацевтичної промисловості та інші численні

міжнародні організації медичної сфери, що створені за професійною, галузевою та проблемною ознакою.

Уряд України активно співпрацює як з міжнародними організаціями глобального управління, так і з міжнародними громадськими організаціями. Спираючись на проведені авторські дослідження ми можемо визначити основних партнерів уряду України серед міжнародних інституцій в сфері вдосконалення системи охорони здоров'я (таблиця 1).

На основі проведеного аналізу, можна визначити, що в процесі вдосконалення системи охорони здоров'я органи державного управління, в Україні що приймають участь в цьому процесі активно співпрацюють з міжнародними організаціями. Найбільш тісна співпраця налагоджена з такими організаціями як ООН, ПРООН, НАТО, GIZ, ВМО, ЄС, ОБСЄ, ОЗХЗ. Найбільш активна спільна робота проводиться з міжнародними організаціями глобального управління. Співпраця з організаціями громадянського суспільства відбувається в окремих сферах та напрямках. Для розвитку такої співпраці в країні необхідно мати власні розвинуті структури та ланки громадянського суспільства. Поки що відповідна співпраця активно відбувається в такій сфері як волонтерська діяльність. Крім того, можна відзначити активну співпрацю органів державного управління та місцевого самоврядування з міжнародними та національними волонтерськими організаціями.

Прикладом активної співпраці органів державного управління зі структурами глобального громадянського суспільства є створення та модерування на основі Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України інформаційної платформи UNITED24. UNITED24 – офіційна фандрейзингова платформа України. Станом на 04.11.2023 платформою було отримано внесків на суму 488 709 154 дол. З цієї суми на розвиток медицини зібрано 37 880 207 дол. Платформа дозволяє за один клік зробити благодійний внесок на підтримку України з будь-якого куточка світу. Жоден благодійний фонд, яким би системним він не був, не може задовольнити потреби такої великої країни, як

Таблиця 1

Міжнародні організації – партнери уряду України в питаннях вдосконалення системи охорони здоров'я [розроблено автором на основі 1–7]

Міжнародні організації-партнери	Сфера співпраці
Міністерство охорони здоров'я України	
ПРООН; ООН; НАТО; ВООЗ; USAID, GIZ, UNAIDS та ін.	Участь у розробці та реалізації Концепції реформування системи охорони здоров'я; Моніторинг реалізації Стратегій і концепцій, що приймаються органами державного управління; Проведення семінарів, конференцій, зустрічей. Започаткування та розвиток телемедицини; Запровадження програми e-Heal; Запровадження електронних карток пацієнтів; Запровадження єдиного реєстру лікарів; Запровадження on-line реєстрацій хворих; Надання безкоштовних вакцин; Облаштування санітарно-епідеміологічних лабораторій; Волонтерська діяльність в небезпечних регіонах; Поширення основ медичної грамотності для боротьби зі СНІДом, туберкульозом і малярією
Міністерство оборони України	
НАТО	Воєнно-політичний діалог. Досягнення максимального рівня взаємосумісності Збройних Сил України з НАТО та нарощування спільних спроможностей, в тому числі в медичній допомозі. Оборонно-технічне співробітництво. Забезпечення внеску у міжнародну безпеку
Державна служба України з надзвичайних ситуацій	
НАТО, ООН, ВМО, ЄС, ОБСЄ, ГУАМ, ОЧЕС, GIZ, ОЗХЗ	Захист довкілля і сталий розвиток, подолання наслідків чорнобильської катастрофи, боротьба з наркоманією і поширенням ВІЛ/СНІДу, юридична і гуманітарна допомога біженцям, професійне навчання безробітних, охорона здоров'я, підтримка дітей, жінок й інших вразливих верств населення, забезпечення працівників особового складу сучасним медичним обладнанням, завдяки чому було суттєво знижено ризик. Передано сучасні автомобілі швидкої медичної допомоги
Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України	
UNITED24 (не є громадською організацією, але платформа взаємодії з благодійними організаціями та партнерами по всьому світу)	Оборона, гуманітарне розмінування, відбудова України, освіта та наука, медична допомога (апарати ШВЛ транспортні, броньовані евакуаційні авто, анестезіологічні апарати (наркозно-дихальні апарати), операційні столи (для загальної потреби), спеціалізований санітарний транспорт (неброньований, тип С), апарати ШВЛ дитячі, рентгенівські установки з С-аркою, апарати вакуумної терапії ран, апарати зовнішньої фіксації, генератори, мікроскопи для нейрохірургії, тренажери для реабілітації, УЗД апарати, хімічні грілки, функціональні ліжка, медичні вироби для лікування травм кісток та хребта, відбудова медичних закладів
Міністерство соціальної політики України	
ООН, МОП, Рада Європи	За допомогою МОП було реалізовано 8 проектів спільно з Програмою Розвитку ООН, 2 проекти спільно з Об'єднаною програмою ООН з ВІЛ/СНІД та Фондом ООН в сфері народонаселення та 1 проект у співпраці з Міжнародною організацією з міграції. Реалізовано понад 30 проектів і програм МОП. Програма гідної праці в Україні охоплює 7 проектів і програм на загальну суму близько 10 млн. дол. США.
Міністерство цифрової трансформації України	
ПРООН, Консультативна місія Європейського Союзу в Україні, Ал'янс за демократію	Побудова кращого майбутнього: відновлення мікро-малих і середніх підприємств України після COVID у напрямку посилення стійкості та сталого розвитку. Операційна підтримка у наданні стратегічних консультацій щодо реформування сектору цивільної безпеки України (2021-2024 рр.). Запровадження стартапів в медичній сфері

Україна. UNITED24 створена для співпраці з благодійними фондами, партнерами, донорами та публічними особами у всьому світі [6]. Зібрані суми акумулюються за п'ятьма напрямками: оборона, гуманітарне розмінування, медична допомога, відбудова України, освіта та наука. Діяль-

ність цієї платформи регулюються у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 р. № 472 «Деякі питання використання коштів, що надходять на рахунки для залучення добровільних внесків (благодійних пожертв) на підтримку України» [8].

Також прикладом діяльності органу державного управління неурядовими організаціями є співпраця Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства оборони України з міжнародними неурядовими організаціями «Міжнародний Червоний Хрест» та «Лікарі без кордонів». Міністерство цифрової трансформації України активно співпрацює з організацією «Альянс за демократію». Фонд Альянс за демократію – неприбуткова організація, заснована в 2017 році Андерсом Фог Расмуссенем, колишнім генеральним секретарем НАТО та колишнім прем'єр-міністром Данії. Організація базується в Брюсселі, Берліні та Копенгагені та використовує досвід міжнародної дипломатії та прав людини для чесності виборів і стратегічних комунікацій. До відомих ініціатив організації відносяться:

Саміт за демократію у Копенгагені. Щорічна конференція, на якій збираються політичні та бізнес-лідери, включно з нинішніми та колишніми главами урядів демократичних країн світу. Метою конференції є створення інтелектуальних та міжособистісних основ для міцного альянсу світових демократій;

створення Альянсу демократій. Головною метою цієї ініціативи є побудова всесвітнього руху за Альянс демократій, що складається з демократичних країн у всьому світі та серед демократичних сил у всьому світі, активна співпраця з урядами, молодими лідерами в демократичних країнах, а також з активістами демократії з невірних суспільств і демократій, що розвиваються;

бізнес і технології для свободи та демократії. Демократія та вільна ринкова економіка тісно взаємопов'язані. Залучення бізнесу є ключовим для підтримки фундаментальних демократичних цінностей. Альянс тісно співпрацює з індустрією технологій, щоб обговорювати та знаходити рішення для викликів, які технології створюють для демократії, і пропонує нові підприємницькі ідеї як спосіб стимулювання зростання та стабільності в демократіях, що розвиваються. Саме цей напрям діяльності організації є основою для співпраці в сфері вдосконалення медичних технологій,

які призначені для підвищення якості послуг охорони здоров'я [9].

Висновки. Якщо однією з найбільших сильних сторін міжнародних організацій глобального управління є прийняття важливих поточних управлінських рішень наднаціонального масштабу, підготовка та розповсюдження набору змістовних, корисних і заснованих на фактах публікацій, які можуть допомогти країнам у формулюванні ефективної політики охорони здоров'я та правил її трансформації, то у міжнародних організації громадянського суспільства інші важливі підходи та можливості впливу на формування національних систем. Вплив міжнародних організацій громадянського суспільства на систему державного управління та, зокрема, систему охорону здоров'я є настільки різноманітним, що науковцями сформульовано нове визначення цього поля діяльності – «глобальне громадянське суспільство». Таким чином міжнародні організації громадянського суспільства є основою сформованої сфери впливу глобального громадянського суспільства на систему охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Вівсяник О.М. Значення та функції міжнародних організацій в інституційній системі державного регулювання охорони здоров'я. Монографія Рівне : Волин. об-реги, 2022. 212 с.
2. Баб'як О.В. Теоретико-прикладні аспекти вдосконалення системи державного управління профілактикою та реабілітацією : монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2023. 332 с.
3. UNITED24.URL: <https://u24.gov.ua/uk> (дата звернення: 5.11. 2023 р.).
4. Міністерство цифрової трансформації України. Міжнародна діяльність.URL: <https://thedigital.gov.ua/community/docs/international> (дата звернення: 5.11. 2023 р.).
5. Баб'як О.В., Сазонець І.Л. Міжнародні організації: сутність, функції та канали комунікації з національними урядами. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023 р. № 12. С. 137–141.
6. Баб'як О.В., Сазонець І.Л. Аналіз сучасної архітектури співпраці міжнародних організацій з органами державного управління. *Державне управління: удо-*

- сконалення та розвиток. 2023. № 6. – URL: <https://nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/1666/1678> (дата звернення: 22.12.2023 р.).
7. Сазонець О.М., Саричев В.І. Міжнародні організації в управлінні людським розвитком: глобалізаційний вимір. Дніпро. «Нова ідеологія», 2012. – 252 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 р. № 472 «Деякі питання використання коштів, що надходять на рахунки для залучення добровільних внесків (благодійних пожертв) на підтримку України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/472-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 5.12. 2023 р.).
9. Alliance of Democracies Foundation. URL: <https://www.allianceofdemocracies.org/> (дата звернення: 5.12. 2023 р.).

Vivsiannyk O. Cooperation of international organizations with the government of Ukraine in issues of improving the health care system

Many areas of health policy have been identified as attracting the attention of national governments and international organizations around the world because of their importance and the interrelationship between the many stakeholders involved. Examples of such areas are the fight against pandemics, global food systems, climate change, global health threats related to pollution, migration, investments in health care.

It is noted that the scientists analyzed the issue of the importance and functions of international organizations in the institutional system of state regulation of health care, theoretical and applied aspects of improving the system of state management of prevention and rehabilitation, the essence, functions and channels of communication of international organizations with national governments, the modern architecture of cooperation of international organizations with state administration bodies.

It was determined that the state authorities actively cooperate both with international organizations of global governance and with international public organizations. Based on the author's research, we can identify the main partners of the government of Ukraine among international institutions in the field of improving the health care system.

It has been proven that one of the strengths of international organizations of global management is the adoption of important current management decisions of a supranational scale, the preparation and distribution of a set of meaningful, useful and fact-based publications that can help countries in formulating an effective health care policy and rules for its transformation, international civil society organizations have other important approaches and opportunities to influence the formation of national systems. The influence of international civil society organizations on the system of public administration and, in particular, the system of health care is so diverse that scientists have formulated a new definition of this field of activity – "global civil society". International civil society organizations are the basis of the established sphere of influence of global civil society on the health care system.

Key words: *cooperation, international organizations, government, improvement, system, health care, civil society.*

УДК 351.82

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.22>

В. С. Вовк

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ПІДТРИМКА МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ: ДЕРЖАВНИЙ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТИ

У статті висвітлено сутність поняття «мале підприємництво», розкрито значення підтримки розвитку малих підприємств з боку держави, охарактеризовано державний та регіональний аспекти підтримки розвитку малого підприємництва в Україні. Зазначено, що важливим компонентом економічної політики кожної держави виступає підтримка малого й середнього підприємництва (що можна назвати найбільш динамічним сектором економіки), оскільки його розвиток, як свідчить практика багатьох зарубіжних країн, забезпечує соціально-економічну стабільність у суспільстві та формування конкурентоспроможності різних сегментів виробництва вітчизняної продукції тощо. Малий бізнес виступає альтернативою найманій праці, оскільки забезпечує створення нових робочих місць. Вказано на проблеми, з якими доводиться стикатися суб'єктам малого підприємництва в сучасних політичних та соціально-економічних умовах: відсутність доступних програм державної підтримки, високі ставки за кредитні кошти, недосконала політика держави в податковій сфері тощо. Підкреслюється, що мале підприємництво здатне вирішувати важливі економічні завдання, зокрема: створення конкурентного середовища на економічному ринку; вдосконалення виробничих технологій та впровадження інновацій в управлінський і технологічний процеси; залучення приватного капіталу та зовнішніх інвестицій в державу, що сприяє розвитку всієї економічної системи країни; наближення економіки до споживачів. З'ясовано чинники, що стримують розвиток малого бізнесу: відсутність належної державної стратегії підтримки розвитку малого підприємництва, недосконалість податкової системи, обмеженість доступу до кредитних та інших фінансових ресурсів, недостатність інформаційної бази тощо. Виокремлено заходи щодо державної підтримки розвитку малого підприємництва: поживлення економічної активності у регіонах, зменшення соціальної напруженості, досягнення соціальної стабільності в суспільстві, створення нових робочих місць в регіонах, зростання показників добробуту та платоспроможності населення, підвищення рівня доходів громадян, впровадження інноваційних та енергозберігаючих технологій, покращення екологічної ситуації в регіонах, збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів, зростання надходжень капіталу до національної економіки, зокрема до регіональної, формування на місцевих ринках конкурентного середовища щодо пропозиції якісних товарів та послуг тощо.

Ключові слова: бюджет, державна підтримка, державна політика, малий бізнес, мале підприємництво, регіон, регулювання, розвиток, управління.

Постановка проблеми. Надійним економічним потенціалом будь-якої сучасної цивілізованої держави, в тому числі України, є розвиток малого бізнесу, що сприяє не лише здоровій конкуренції між частинами державного та приватного секторів вітчизняного виробництва, а й підвищенню рівня якості життя людей, забезпеченню робочими місцями працездатного населення.

Загалом, розвиток економіки будь-якої країни значною мірою залежить від комплексної взаємодії таких секторів економіки, як великий, середній та малий бізнес. Тому важливим компонентом економічної політики кожної держави виступає підтримка малого й середнього підприємництва (що можна назвати найбільш динамічним сектором економіки), оскільки його розвиток, як свідчить практика багатьох зарубіжних

країн, забезпечує соціально-економічну стабільність у суспільстві та формування конкурентоспроможності різних сегментів виробництва вітчизняної продукції тощо. Малий бізнес виступає альтернативою найманій праці, оскільки забезпечує створення нових робочих місць.

У сучасних політичних та соціально-економічних умовах суб'єктам малого підприємництва доводиться стикатися з проблемами, що обмежують діяльність їхніх підприємств, це – і відсутність доступних програм державної підтримки, й високі ставки за кредитні кошти, й недосконала політика держави в податковій сфері тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку малого та середнього бізнесу й державної підтримки малого підприємництва присвятили наукові праці багато вітчизняних дослідників, зокрема такі, як: М. Бедринець (фінансове забезпечення діяльності малих підприємницьких структур [1]), А. Ізюмська (малий бізнес в Україні: аналіз стану та тенденції [9]), О. Моїсєєва (особливості організації та функціонування малого підприємництва в Україні [2]), Т. Піхняк (сучасні виклики для економічного розвитку малого підприємництва в Україні [3]), І. Сидорук (аналіз стану та проблеми розвитку малого підприємництва в Україні [6]), В. Федорченко (пріоритетні напрями державного регулювання розвитку малого підприємництва [7]), Н. Фліссак (малий бізнес в Україні: проблеми та перспективи розвитку [8]), Н. Швець (малий бізнес в Україні: аналіз стану та тенденції [9]), І. Шиндиоровський (проблеми розвитку малого підприємництва в Україні [10]).

Мета статті – висвітлити сутність поняття «мале підприємництво», розкрити значення підтримки розвитку малих підприємств з боку держави, охарактеризувати державний та регіональний аспекти підтримки розвитку малого підприємництва в Україні.

Виклад основного матеріалу. Мале підприємництво є невід'ємним складником ринкової економіки, обов'язковою передумовою створення ринкового середовища. Особливо важливу в соціально-економічному розвитку нашої держави в умовах

невизначеності та нестабільності відіграє саме підтримка малих підприємств, що суттєво впливає на стабілізацію всієї економіки країни.

Мета малого підприємництва – досягнення позитивних економічних і соціальних результатів та отримання максимального прибутку на основі створення умов для реалізації їхнього потенціалу, підвищення професійного та кваліфікаційного рівня персоналу й подальшого розвитку економічного потенціалу підприємства.

Як зазначає І. Сидорук, «у сучасних умовах розвитку економіки малі та середні підприємства, а також фізичні особи-підприємці (ФОП) виконують надважливу соціальну функцію – створення робочих місць для населення та професійне навчання. Малий бізнес – мобільний, швидко реагує на потреби і зміни ринку, є інноваційним за своїм змістом, пропонує унікальні товари та послуги, а також є альтернативою найманій праці» [6, с. 67].

В економічно розвинених країнах успішно та ефективно функціонують комбінації великих, середніх підприємств, причому специфіка таких поєднань у кожній окремій державі залежить від національних особливостей, специфіки технологій та ринкового попиту, функції підприємства в галузевому виробництві тощо. Мале підприємництво здатне вирішувати важливі економічні завдання, зокрема: створення конкурентного середовища на економічному ринку; вдосконалення виробничих технологій та впровадження інновацій в управлінський і технологічний процеси; залучення приватного капіталу та зовнішніх інвестицій в державу, що сприяє розвитку всієї економічної системи країни; наближення економіки до споживачів.

На думку О. Моїсєєвої, мале підприємство – це атрибут, невід'ємна складова будь-якої господарської системи, без чого економіка й суспільство в цілому не можуть не тільки розвиватися, а й існувати. Особливості малого підприємництва дозволяють стверджувати, що йому притаманні риси як незалежність (в порівнянні з іншими суб'єктами господарювання) дій, можливість більш гнучких і оперативних рішень, адаптації до особливостей місцевих умов, сильних симпатій серед насе-

лення, низьких операційних витратах, шансах на швидкий матеріальний успіх, довгострокових вигодах, можливостях суміщення кількох професій тощо. Всі ці риси дозволяють малому підприємству посісти вагоме місце в національній економіці [2].

Економічна характеристика малого підприємства в Україні визначається такими чинниками: 1) об'єктивним існуванням і розвитком як певного цілісного сектору економіки (на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівнях); 2) особливостями підприємницької діяльності (співіснування різних розмірів підприємств у структурі національної економіки, в тому числі – малого підприємства).

Чинниками, що стримують розвиток малого бізнесу, можна вважати, насамперед, відсутність належної державної стратегії підтримки розвитку малого підприємства, недосконалість податкової системи, обмеженість доступу до кредитних та інших фінансових ресурсів, недостатність інформаційної бази тощо.

Як зазначають дослідники (Н. Швець, А. Ізюмська), «основною перешкодою для суб'єктів малого підприємства в Україні залишається нестабільна політична, економічна, екологічна ситуація. Більшість експертів зазначає, що розвиток малого бізнесу гальмується чинниками, які мають системний характер, вплив яких можна усунути або мінімізувати, реалізуючи спеціальні державні програми» [9].

Малі підприємства, що є мобільнішими до змін в економіці, виконують важливу роль у державі – надають робочі місця і створюють реальні джерела їхніх доходів; забезпечують виробництво товарів, виконання робіт і надання послуг для населення за доступними цінами та збільшують дохідну частину бюджетів різних рівнів малих підприємств; швидко реагують на вимоги ринку та знаходять нішу для виробництва товарів, в тому числі нових видів продукції, для виконання робіт, надання послуг тощо; активізують тенденцію до нарощування обсягів випуску продукції, що дає їм змогу виживати та розвиватися; забезпечують більшу ефективність капіталовкладень у виробництво як за обсягом

коштів, так і за терміном їх віддачі; мають найнижчі інвестиційні потреби.

Оскільки малий бізнес є дуже чутливим і до загальної ситуації в країні, й до економічних змін, його стан в нашій державі наразі потребує поліпшення, розвитку та вдосконалення, зокрема: впорядкування механізмів державного регулювання та контролю підприємницької діяльності; створення сприятливішого податкового, інвестиційного, цінового, інноваційного режимів для суб'єктів малого підприємства; фінансово-кредитна підтримка малого підприємства тощо.

Проте слід зазначити, що «подальший якісний розвиток вітчизняного підприємства на основі інноваційної моделі можливий лише за умов стабілізації політичної і, як результат, економічної ситуації в державі» [5, с. 49].

Доцільно зауважити, що з метою подальшого зростання економіки країни, надаючи підтримку малому підприємству, держава підтримує вітчизняного товаровиробника, реалізуючи механізм його захисту – систему зв'язків між суб'єктами підприємницької діяльності, державними органами управління та споживачами продукції, що забезпечує сприятливі умови для діяльності й розвитку національних виробників продукції та послуг.

У контексті підтримки (на державному й регіональному рівнях) малого підприємства надзвичайно важливою є кардинальна зміна підприємницького клімату в сучасній Україні, що можливо лише при негайному вдосконаленні державної інноваційної промислової політики в напрямку розвитку локомотивних галузей української економіки. «Це дасть змогу створити принципово нові умови й для розвитку малого та середнього підприємства, які будуть орієнтувати діяльність своїх підприємств у контексті сформованого великим підприємством технічного, технологічного, управлінського іміджу нової національної економіки, адекватної світовим конкурентним товарним викликам, що створить необхідні підстави для економіки України зробити прогресивний крок у національному еволюційному розвитку» [5, с. 53].

Як зазначає М. Бедринець, державна підтримка може забезпечуватися завдяки

дерегулюванню, зменшенню адміністративного тягаря і податків, які на сучасному етапі доцільно законодавче встановити для малих підприємств у вигляді єдиного податку на прибуток у розмірі 30%, що дозволить створити сприятливе середовище для функціонування підприємництва, зменшить міру соціально-політичної нестабільності в суспільстві [1, с. 5].

Завдяки забезпеченню з боку держави нормативно-правових умов для функціонування малий бізнес поступово посідає своє місце в ринковій економіці країни. На цей час більшість підприємців уже не мають сумнівів щодо переваг спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності. Але, на жаль, дієвість заходів державної політики щодо підтримки розвитку малого бізнесу в Україні ще не є достатньо ефективною, і малі підприємства ще не посіли належного місця в структурі національної економіки країни та стикаються з різного роду проблемами. Тому вирішення цих питань наразі залишається стратегічно важливим напрямом діяльності всіх гілок влади [8].

Найважливішими важелями державної підтримки розвитку малого та середнього бізнесу повинні бути: надання різних видів державних позик, орієнтування органів державної влади до потреб малого підприємництва, адаптування умов доступу малого та середнього бізнесу до публічних закупівель і можливостей отримання державної підтримки, реалізація кредитних програм для підприємств, які не мають права отримання кредитів для поповнення оборотного капіталу, для придбання основних засобів, розвитку венчурного капіталу, комплекс програм, спрямованих на надання послуг із навчання та консультативної підтримки новим суб'єктам малого бізнесу, надання допомоги на випадок стихійних лих, пропаганда і дотримання законів і правил, ведення «чесної гри» [3, с. 28].

Одним із найпріоритетніших напрямів діяльності місцевих органів влади із забезпечення динамічного соціально-економічного розвитку територій є регіональна політика сприяння розвитку малого підприємництва, яке в своїй

діяльності в основному орієнтується на місцеві ринки та залучає підприємницький потенціал як суттєвий ресурсний сегмент регіонального та місцевого розвитку.

Регіональна політика розвитку підприємництва – це, з одного боку, чітко опрацьована в законодавчому аспекті практична діяльність центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в усіх регіонах країни, спрямована на створення необхідних умов розвитку підприємництва, а з іншого – соціально-економічні заходи, що здійснюються на основі загальнодержавної політики, закріпленої в законодавстві, самими регіонами для досягнення тих чи інших регіональних і місцевих цілей [4].

Основними завданнями регіональної політики підтримки малого підприємництва є: забезпечення активної участі суб'єктів малого підприємництва у вирішенні соціально-економічних проблем регіонів, вдосконаленні та диверсифікації структури економіки регіонів, запровадженні інноваційної моделі розвитку регіональних економік; створення нових робочих місць та зниження рівня безробіття; формування соціального прошарку власників і підприємців [7].

На думку І. Шиндировського, реальний механізм підтримки малого підприємництва передбачає спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, яка встановлює заміну сплати окремих податків і зборів на сплату єдиного податку. Суб'єкти малого підприємництва, якщо вони відповідають вимогам, що визначені Податковим кодексом, можуть самостійно обрати спрощену систему оподаткування та зареєструватися платником єдиного податку [10, с. 12].

З огляду на регіональний аспект державної підтримки малого підприємництва доцільно акцентувати увагу на стимулюванні розвитку малого підприємництва у регіонах, що сприяє досягненню стратегічної мети соціально-економічного розвитку регіонів і країни загалом.

У цьому контексті важливими є такі заходи: поживавлення економічної актив-

ності у регіонах; зменшення соціальної напруженості та досягнення соціальної стабільності у суспільстві через створення нових робочих місць в регіонах, особливо в депресивних; зростання показників добробуту та платоспроможності населення через підвищення рівня доходів громадян; впровадження інноваційних та енергозберігаючих технологій, покращення екологічної ситуації в регіонах; збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів; зростання надходжень капіталу до національної економіки, зокрема до регіональної; формування на місцевих ринках конкурентного середовища щодо пропозиції якісних товарів та послуг тощо.

Висновки. Таким чином, оскільки мале підприємство є органічним структурним елементом ринкової економіки, воно виконує важливі для національної економіки функції, надаючи додаткові робочі місця, певним чином забезпечуючи врегулювання попиту і пропозиції та рівня цін на виготовлену продукцію, а також послаблюючи або знімаючи соціальну напругу в суспільстві, сприяючи підвищенню життєвого рівня населення. Мале підприємство виступає базою та елементом конкурентного ринкового механізму. Основними причинами, які стримують розвиток малого бізнесу є обмеженість доступу до кредитних та інших фінансових ресурсів, недостатність інформаційної бази, недосконалість податкової системи, відсутність належної державної стратегії підтримки розвитку малого підприємства тощо.

Державна політика щодо розвитку малого підприємства повинна забезпечити: конкурентоспроможність національної економіки на високому рівні; виважену регуляторну політику; створення рівних сприятливих умов для розвитку різних форм бізнесу, в тому числі малого; підтримку приватної ініціативи та малого підприємства; ефективну прозору політику у сфері оподаткування, зокрема податкової політики щодо малого бізнесу тощо.

Список використаної літератури:

1. Бедринець М. Д. Фінансове забезпечення діяльності малих підприємницьких структур : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01. Ірпінь, 2004. 19 с.
2. Моїсєєва О. М. Особливості організації та функціонування малого підприємства в Україні. *Ефективна економіка* : електронний журнал. 2011. № 3. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=482>.
3. Піхняк Т. А. Сучасні виклики для економічного розвитку малого підприємства в Україні. *Приазовський економічний вісник*. 2021. Випуск 2(25). С. 24–29.
4. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємства в Україні : Закон України від 22.03.2012 № 4618-VI. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/t124618?an=1&ed=2012_03_22
5. Про утворення робочої групи з підготовки Національної доповіді про стан розвитку підприємства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2008 року № 1289-р. URL: <http://www.br.com.ua>.
6. Сидорук І. С. Аналіз стану та проблеми розвитку малого підприємства в Україні. *Підприємство та інновації*. 2021. № 18. С. 67–72. URL: <http://www.ei-journal.in.ua/index.php/journal/article/view/441/428>.
7. Федорченко В. В. Пріоритетні напрями державного регулювання розвитку малого підприємства. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електронний журнал. 2011. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=492>.
8. Фліссак Н. Малий бізнес в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Вісник податкової служби України*. 2004 р. № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0117697-04#Text>
9. Швець Н. В., Ізюмська А. В. Малий бізнес в Україні: аналіз стану та тенденції. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2020. № 2(258). С. 108–117.
10. Шиндировський І. М. Проблеми розвитку малого підприємства в Україні. *Підприємство і торгівля : збірник наукових праць*. Львів : ЛТЕУ, 2016. Вип. 20. С. 9–13.

Vovk V. Small business support in modern conditions: state and regional aspects

The article highlights the essence of the concept of «small entrepreneurship», reveals the importance of supporting the development of small enterprises by the state, characterizes the state and regional aspects of supporting the development of small entrepreneurship in Ukraine. It is noted that an important component of the economic policy of each state is the support of small and medium-sized enterprises (which can be called the most dynamic sector of the economy), since its development, as evidenced by the practice of many foreign countries, ensures socio-economic stability in society and the formation of competitiveness of various segments of domestic production products, etc. Малий бізнес виступає альтернативою найманій праці, оскільки забезпечує створення нових робочих місць. Вказано на проблеми, з якими доводиться стикатися суб'єктам малого підприємництва в сучасних політичних та соціально-економічних умовах: відсутність доступних програм державної підтримки, високі ставки за кредитні кошти, недосконала політика держави в податковій сфері тощо. It is emphasized that small business is able to solve important economic tasks, in particular: creation of a competitive environment on the economic market; improvement of production technologies and introduction of innovations in management and technological processes; attraction of private capital and foreign investments in the state, which contributes to the development of the entire economic system of the country; bringing the economy closer to consumers. The factors inhibiting the development of small business have been identified: the lack of a proper state strategy to support the development of small entrepreneurship, the imperfection of the tax system, limited access to credit and other financial resources, insufficient information base, etc. Measures for state support for the development of small entrepreneurship are highlighted: revitalization of economic activity in the regions, reduction of social tensions, achievement of social stability in society, creation of new jobs in the regions, increase in indicators of well-being and solvency of the population, increase in the income level of citizens, introduction of innovative and energy-saving technologies, improving the environmental situation in the regions, increase in revenues to the state and local budgets, growth of capital inflows to the national economy, in particular to the regional economy, formation of a competitive environment in local markets regarding the supply of quality goods and services, etc.

Key words: budget, state support, state policy, small business, small entrepreneurship, region, regulation, development, management.

УДК 351.811.12

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.23>

О. М. Іваній

кандидат педагогічних наук, доцент,
завідувач кафедри права та публічного управління
Сумського державного педагогічного університету імені А. С. Макаренка

В. В. Ганжа

аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумського державного педагогічного університету імені А. С. Макаренка

ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ ОСВІТИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті розкрито зміст поняття «цифрова трансформація освіти», яку на офіційному сайті Міністерства освіти і науки України визначено як комплексну роботу з побудови екосистеми цифрових рішень у сфері освіти та науки, включно зі створенням безпечного електронного освітнього середовища, забезпеченням необхідної цифрової інфраструктури закладів та установ освіти і науки, підвищення рівня цифрової компетентності, цифровою трансформацією процесів та послуг, а також автоматизацією збору і аналізу даних. Розглянуто стратегічні цілі щодо цифрової трансформації освітньої галузі, що встановлені в низці документів, прийнятих країнами-членами Європейського Союзу (ЄС) та імplementовані до вітчизняного законодавства. Проаналізовано вплив на освітню галузь глобалізації, викликів, які спричинені пандемією Covid-19 та військовою агресією росії проти України, їх вплив на переосмислення традиційних підходів до управління освітою та використання нових механізмів освітнього менеджменту. Нами було встановлено, що, з одного боку всі ці процеси пришвидшили цифрову трансформацію освіти, розширили застосування сучасного рівня технічної підтримки та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності освітніх управлінців. А з іншого боку, вимушена адаптація менеджменту освіти до нових умов часто відбувалася емпіричним шляхом. Так, викликом для сфери інформаційно-освітнього управлінського забезпечення стали: необхідність прийняття виважених управлінських рішень, що базується на основі надійних верифікованих освітніх даних, яку забезпечила, зокрема, національна інформаційно-управлінська освітня система ПАК «АІКОМ» та нові поточні потреби учасників освітнього процесу на які управлінці швидко відреагували розробкою нових інструментів збору інформації – електронних опитувальників, що сприяло визначенню невідкладних освітніх потреб учасників освітнього процесу, які постраждали внаслідок воєнних дій та надання допомоги з боку держави. Також, нами були окреслені напрямки майбутніх розвідок з теми впливу цифрової трансформації на державне управління. Це, зокрема, дослідження постійного підвищення цифрових навичок і компетентності самих освітніх менеджерів.

Ключові слова: глобалізація, державне управління, цифрова трансформація освіти, цифровізація освіти.

Постановка проблеми. Провідними тенденціями сучасного етапу розвитку вітчизняної освіти виступають процеси євроінтеграції, залучення до глобального ринку освітніх послуг, нарощування процесів впровадження цифрових та інформаційних технологій, зростання ролі

нового педагога, здатного працювати на вимогу глобального суспільства, академічна мобільність студентів та викладачів, популяризація та розширення можливостей дистанційної освіти. Все це зумовлює потребу в модернізації державної політики в освітній галузі, вдосконалення

змісту, методів і форм освітнього процесу, впровадження цифрових технологій у її функціонування та розвиток, оновлення змісту та процесу підготовки висококваліфікованих фахівців, створення умов для самовдосконалення особистості впродовж усього життя, прийняття управлінських рішень з боку органів державної влади щодо наближення системи освіти України до світових освітніх стандартів. Постійні зміни, що відбуваються у суспільстві, їх вплив на модернізацію вітчизняної системи освіти є неможливим без настільки ж значущих змін у процесах і механізмах управління її розвитком. Дана розвідка присвячена впливу цифровізації на технології та механізми управління освітньою галуззю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти цифровізації в освітній сфері досліджували О. Андрющенко, М. Бойко, Т. Вакалюк, Г. Генсерук, С. Доценко, Н. Духаніна, Т. Ільїна, І. Новицька, О. Стойка, О. Шпарик. Питання імплементації цифрових технологій до системи публічного управління досліджували В. Куйбіда, О. Карпенко, В. Наместнік, І. Лопушинський, О. Мазур та ін. Цифровій трансформації освіти як об'єкту державного управління присвячено розвідки Н. Крохмаль [1]. Незважаючи на значний інтерес дослідників до питань цифровізації освіти, питання управління цифровою трансформацією освіти лишається недостатньо дослідженим.

Мета статті – дослідити сутність поняття «цифрова трансформація освіти», здійснити аналіз сучасного стану та перспектив дослідження управління цифровою трансформацією в освітньому середовищі в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу. Цифровізація на сучасному етапі перетворилась у провідний чинник розвитку глобального суспільства. Стрімке зростання впровадження цифрових та інформаційних технологій в усі сфери життя суспільства призводить до кількісних та якісних змін, у тому числі, спонукає до змін і в управлінській діяльності.

Цифровізація – це багатогранний процес переходу суспільства на цифрові технології, який стосується всіх сфер суспіль-

ної життєдіяльності (у тому числі, освіти). Забезпечення ефективності державного управління в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства не може бути досягнуто без упровадження «цифрових» технологій у цій сфері як одного з основних напрямків реформування державного управління та конкретний приклад для всієї країни, яким чином потрібно використовувати переваги «цифрового» світу [2].

Україна активно впроваджує цифрову трансформацію і, звісно, освітня галузь є основою цього процесу. Цифрова трансформація систем освіти європейських країн, як і системи освіти в Україні, базується на низці документів, прийнятих країнами-членами Європейського Союзу (ЄС). Так, основним документом, що визначав стратегічні пріоритети впровадження та розвитку цифрової освіти на період до 2022 року був «План дій цифрової освіти (2018–2022)» (Digital Education Action Plan (2018–2022)). Сьогодні такою політичною ініціативою та ключовим документом, який визначає спільне бачення щодо високоякісної, інклюзивної та доступної цифрової освіти в Європі, а також шляхи цифрової трансформації Європейського освітнього простору є оновлений у 2020 році та розширений «План дій цифрової освіти (2021–2027)» (Digital Education Action Plan (2021–2027)) [3]. Ці документи спрямовані на підтримку ефективної адаптації освітніх систем держав-членів ЄС до епохи цифрових технологій.

Глобальні цілі та стратегічні напрями розвитку у сфері освіти в Європі також визначають наступні документи: Європейський порядок денний з навичок/компетентностей (European Skills Agenda), Європейський план дій соціальної підтримки (European Social Pillar Action Plan) та «Цифровий компас 2030: європейський шлях для цифрового десятиліття» (2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade), Декларація з європейських цифрових прав і принципів (Declaration on European Digital Rights and Principles). [4; 5, с. 38–39]. Усі вищезазначені документи мають бути інтегровані в систему вітчизняних освітніх стратегій, адже статус України як кандидата

на членство в ЄС зобов'язує брати до уваги політику та дії ЄС щодо цифровізації освітньої галузі, розвитку ефективних цифрових освітніх екосистем, покращення загальноєвропейського зв'язку, підготовки компетентних викладачів, високоякісного освітнього цифрового контенту, відповідних методів та інструментів, платформ, шляхів вдосконалення управління освітою в умовах цифрової трансформації. При цьому термін «трансформація» трактується як суттєва структурна переробка системи; відкритий процес, що розвивається під дією вихідних базисних і привхідних ситуаційних обставин, цілей і засобів їх досягнення в діяльності людей; як саморегульований та самокоректований процес, і переважно вільний від концептуальної заданості результатів, наявних у проектах модернізації та реформах [6, с. 80–81].

Хаотичність та непередбачуваність розвитку сучасного суспільства, зміни, спричинені пандемією Covid-19 та військовою агресією росії проти України лише пришвидшили глобальні процеси цифрової трансформації в освіті, а темпи їх упровадження та переведення частково або повністю у дистанційний формат стали питанням виживання вітчизняної освітньої галузі. Вимушена адаптація до нових умов часто відбувалася емпіричним шляхом і, якщо до пандемії Covid-19 та військової агресії рф проти України питання цифрової освіти переважно покладалися на міністерства та їхні підрозділи, то нові виклики часу продемонстрували, що цифрова освіта потребує глибокого залучення органів місцевої влади та безпосередньо закладів освіти.

На офіційному сайті Міністерства освіти і науки України цифрову трансформацію у сфері освіти і науки визначено як комплексну роботу з побудови екосистеми цифрових рішень у сфері освіти та науки, включно зі створенням безпечного електронного освітнього середовища, забезпеченням необхідної цифрової інфраструктури закладів та установ освіти і науки, підвищення рівня цифрової компетентності, цифровою трансформацією процесів та послуг, а також автоматизацією збору і аналізу даних [7]. А розміщені на сайті

Міністерства освіти і науки України проекти цифрової трансформації включають:

1) цифрову трансформацію дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти. Зокрема, розширені можливості роботи з е-платформою Всеукраїнської школи онлайн (ВШО); автоматичне формування звітів в електронному форматі (е-звітність); облік здобувачів в позашкільній освіті на державній платформі е-Позашкілля; створення цифрових аналогів документів діловодства (е-діловодство); підключення сторонніх інформаційних систем до ПАК «АІКОМ» як центральної бази даних; запровадження сучасного інструменту SELFIE для оцінки ефективності впровадження цифрових технологій в закладах освіти та прийняття управлінських рішень;

2) цифрову трансформацію вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти (е-університет). Зокрема, забезпечення проведення вступної кампанії зі створенням електронного кабінету для вступників, поданням заяв в електронному вигляді та відповідного обліку цих заяв МОН; внесення до Єдиної державної електронної бази (ЄДЕБО) інформації щодо іноземців-слухачів; електронне ліцензування у сфері освіти (е-ліцензування); розроблення системи для організації та управління даними (EMIS) у сфері професійної освіти; створення та модернізація єдиної електронної системи моніторингу працевлаштування випускників для інформування стейкхолдерів щодо кар'єрних траєкторій випускників та прийняття управлінських рішень;

3) цифрова трансформація фінансування та послуг у сфері науки. Зокрема, створення єдиної електронної системи конкурсного фінансування наукових досліджень; удосконалення Відкритого українського індексу наукового цитування тощо [7].

Даний проект трансформації освітньої галузі України деталізує очевидний вплив цифровізації на технології управління закладами освіти. Вочевидь, що на сучасному етапі, важливою передумовою формування ефективної освітньої політики та надання якісних освітніх послуг є сучасне інформаційно-аналітичне забез-

печення діяльності освітніх управлінців. Процес прийняття виважених управлінських рішень має базуватися на основі надійних верифікованих освітніх даних, часова актуальність яких постійно підтримується. Достовірна освітня інформація необхідна насамперед Міністерству освіти і науки України для проведення виваженої, обґрунтованої освітньої політики, що базується на статистичних даних. Це надзвичайно важливо і для регіональних управлінців, які в кожному регіоні України забезпечують процес планування та розподілу матеріально-технічних, фінансових ресурсів між закладами освіти, здійснюють поточне управління їх діяльністю. Для такого підходу в міжнародній практиці управління загальнонавчанням є термін «evidence based policymaking» – розроблення політики на основі доказових даних [8, с. 246]. Таку функцію, зокрема, забезпечує національна інформаційно-управлінська освітня система ПАК «АІКОМ». На офіційному сайті державної наукової установи «Інститут освітньої аналітики» програмно-апаратний комплекс «Автоматизований інформаційний комплекс освітнього менеджменту» (ПАК «АІКОМ») визначено як налагоджену систему збору, зберігання, оброблення, поширення верифікованої освітньої статистичної інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень щодо поліпшення якості навчання, раціонального використання коштів і відстеження ефективності витрат, підвищення конкурентоспроможності освітніх послуг [9]. З метою уникнення наслідків впливу військової агресії РФ проти України на збір достовірної освітньої інформації, її обробки й використання фахівцями директороматом цифрової трансформації МОН із перших днів війни було вжито необхідних заходів із забезпечення безперебійної роботи національних освітніх систем та посилено складову боротьби з кіберзагрозами [8, с. 242–243].

Окрім загроз освітнім інформаційним системам (у вигляді кібератак та фізичного знищення комп'ютерного обладнання, серверів, комунікаційних мереж тощо), викликом для сфери інформаційного освітнього управлінського забезпечення у наслідок повномасштабної вій-

ськової агресії РФ проти України стали нові поточні потреби учасників освітнього процесу на які управлінцям необхідно швидко реагувати. Для виявлення таких невідкладних освітніх потреб, вчасного представлення узагальненої інформації, кількісного оцінювання та надання допомоги з боку держави важливим завданням стала розробка нових інструментів збору інформації – електронних опитувальників. Так, за допомогою останніх фахівці ДНУ «Інститут освітньої аналітики» спільно з фахівцями Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) провели опитування внутрішньо переміщених здобувачів освіти й педагогічних працівників, сформувавши відповідний звіт, на підставі якого були прийняті необхідні управлінські рішення із забезпечення нагальних освітніх потреб даних категорій [8, с. 244]. Нині масові внутрішні та зовнішні (за кордон) переміщення учасників освітнього процесу повністю змінюють усталені канали збору освітньої інформації та вимагають пошуку нових способів її перевірки.

З метою посилення інформаційної обґрунтованості управлінських рішень за дорученням Міністерства освіти і науки України було створено набір управлінських інформаційних індикаторів розвитку освіти Solid Info, що у вигляді «теплової матриці» візуалізують ключові характеристики стану освіти регіонів, країни й дають змогу оперативно ідентифікувати проблемні аспекти функціонування освітньої мережі, визначити пріоритетні напрями діяльності управлінців на розвиток освіти в регіонах. Повномасштабне російське вторгнення в Україну призвело до необхідності доповнення аналітичних показників із метою розв'язання нагальних проблем, характерних для воєнного часу і дало змогу фокусувати увагу як Міністерства освіти і науки України, так і органів управління освітою на актуальних питаннях забезпечення освітньої діяльності закладів освіти регіонів в умовах воєнного стану [8, с. 247].

Все вищезгадане свідчить, що взаємодія між владою та громадянами має бути спрямована на відкритість та якість освітніх послуг, що надаються державою, однак є не можливою без відповід-

ної технічної підтримки, яка розвивається від інформатизації до комп'ютеризації та цифровізації державного управління та місцевого самоврядування. Також, на характер цифрової трансформації впливає системи технологій виконання управлінських процедур в закладі освіти, сприяє впорядкуванню його функціонування, ефективнішому прийняттю рішень керуючою системою, оптимізації системи технологій виконання управлінських процедур, розширенню можливостей в освітній діяльності закладу. Н. Крохмаль визначає наступні напрями впливу цифровізації на технології управління сучасним закладом освіти:

- стандартизації освітніх послуг шляхом автоматизації. Прикладом є активний розвиток дистанційного навчання;

- гнучкість і прискорення бізнес-процесів у закладі освіти, результатом яких має стати швидка адаптація до змін у суспільстві, до змін в менеджменті закладу, щоб залишатися конкурентними на ринку, оперативно приймати рішення тощо;

- використання інноваційних технологій, програм та платформ допомагає закладу освіти розробляти стратегії розвитку, ефективно використовувати та впливати на суб'єктів праці в управлінні закладом;

- персоналізація взаємодії з учасниками освітнього процесу – педагогами та науково-педагогічними працівниками попри уніфікацію освітнього процесу, його стандартизацію та уніфікацію у наданні освітніх послуг, організують максимально персоналізовану взаємодію з отримувачами освітніх послуг, за допомогою цифрових каналів зв'язку, з використанням доповненої (Augmented Reality, AR) та віртуальної (Virtual Reality, VR) реальності, технологій машинного навчання (Machine Learning, ML) та штучного інтелекту (Artificial Intelligence, AI). У педагогічному колективі цифровізація оптимізує та підвищує продуктивність праці. Цьому сприяє впровадження електронного документообігу, розвиток внутрішнього маркетингу у закладі освіти на основі цифрових технологій тощо;

- можливості співпраці з іншими закладами освіти, освітніми установами, заці-

кавленими особами тощо, незалежно від місцезнаходження партнерів, їх відкритість та доступність. Це створює додаткові можливості для обміну досвідом щодо освітньої діяльності; участі у різних грантах, програмах, конкурсах, проектах; управлінні закладом тощо [1, с. 284–285].

Відзначимо, що в умовах цифрової трансформації освітнього процесу виникає необхідність підвищення рівня цифрової компетентності всіх учасників освітнього процесу, яка охоплює технічну безпеку та технічну грамотність, інформаційну грамотність, критичне мислення, комунікацію в цифровому освітньому середовищі, створення цифрового контенту, співпрацю, навчання та самонавчання [10, с. 80]. Цифрова трансформація освіти веде до її якісної перебудови, де сучасний педагог повинен навчитися використовувати у своїй професійній діяльності нові технологічні інструменти та практично необмежені інформаційні ресурси тощо [10, с. 80]. Таким сучасним інструментом підвищення цифрової грамотності всіх учасників освітнього процесу, наприклад, є національна платформа «Дія. Освіта».

Стратегічним пріоритетом для успішної цифрової трансформації освіти є підвищення цифрових навичок і компетентності самих освітніх менеджерів, що включає набуття цифрової грамотності; здатність використовувати інформацію для вирішення проблем, комунікації, створення інформаційних рішень, продуктів та систем, а також для отримання нових знань за допомогою інструментів, ресурсів, процесів та систем, які відповідають за доступ та опрацювання інформації (відомостей та даних), отриманої через будь-які медіаресурси [11, с. 408]. Виклики суспільства, зумовлені вимогами часу потребують постійного удосконалення інформаційно-цифрової компетентності сучасного управлінця, що є ознакою інноваційного характеру освітньої діяльності. Специфіка інноваційної діяльності у закладах освіти полягає у тому, що упровадження інновацій відбувається через поєднання традиційних і сучасних технологій; необхідність моніторингу впровадження інновацій; створення бази даних з упровадження освітніх і педагогічних інновацій та ін.

[11, с. 411]. Використання цифрових технологій є однією з вимог до професійної діяльності сучасного менеджера освіти. Завдяки комплексу знань, умінь і навичок, які визначають інформаційно-цифрову компетентність освітнього менеджера освітній процес стає більш інноваційним, відзначається гнучкістю та доступністю.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, зазначимо, що сьогодні цифровізація перетворилась у провідний чинник розвитку глобального суспільства та істотно впливає на зміст і характер управлінської діяльності. В Україні дані зміни визначаються стратегічними цілями, що встановлені в низці документів, прийнятих країнами-членами Європейського Союзу (ЄС), імплементовані до вітчизняного законодавства. Однак, останні зміни, спричинені пандемією Covid-19 та військовою агресією росії проти України засвідчили, що вимушена адаптація менеджменту освіти до нових умов часто відбувалася емпіричним шляхом та пришвидшили цифровізацію управлінських процесів. Сьогодні цифрова трансформація освітньої галузі передбачає сучасний рівень технічної підтримки та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності освітніх управлінців, потребує постійного підвищення цифрових навичок і компетентності самих освітніх менеджерів.

Одним з найперспективніших напрямків дослідження цифрової трансформації управління освітою у майбутніх розвідках можна вважати розвиток цифрових навичок самих державних службовців та менеджерів всіх рівнів освітньої галузі, вплив характеру та темпів цифровізації місцевої влади на цифрову трансформацію освітніх департаментів, вивчення розвитку цифрової взаємодії між всіма учасниками освітнього процесу тощо. Ці тенденції потребують більш детального аналізу з урахуванням світового досвіду та адаптації розвитку в Україні.

Список використаної літератури:

1. Крохмаль Н. Вплив цифровізації на технології управління закладом освіти. *Цифрова трансформація соціоекономічних, управлінських та освітніх систем сучасного суспільства: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 23–24 листопада 2022 року*. Запоріжжя. 2022. 692 с. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi69/0050547.pdf#page=281> (дата звернення 18.04.2024).
2. Чередніченко Н. С. Цифровізація державного управління. *Київський часопис права*. 2021. № 4. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/01/354.pdf> (дата звернення 16.04.2024).
3. Digital Education Action Plan (2021-2027). URL: <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan> (дата звернення 12.04.2024).
4. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. URL: <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2021/03/2030-Digital-Compass-the-European-way-for-the-Digital-Decade.pdf> (дата звернення 13.04.2024).
5. Вища освіта України в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення: виклики і відповіді: науково-аналітична доповідь / В.Г. Кремень, В.І. Луговий, П.Ю. Саух, І.І. та ін. / за заг. ред. В.Г. Кременя. Київ: Педагогічна думка, 2023. 172 с. URL: https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2024/01/VO-Ukrv-umovah-voeyen-stanu-ta-pisl-vidnovl-NAPN_2023-172p.pdf (дата звернення 20.04.2024).
6. Ажажа М.А. Державне регулювання процесу модернізації вищої освіти України в умовах глобалізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 19. С. 79-83. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/19_2018/17.pdf (дата звернення 15.04.2024).
7. Цифрова трансформація освіти і науки. *Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України*. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/cifrova-transformaciya-osviti-ta-nauki> (дата звернення 16.04.2024).
8. Інформаційно-аналітичний збірник «Освіта України в умовах воєнного стану». Київ, 2022. 358 с. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/serpneva-konferencia/2022/Mizhn.serpn.ped.naukprakt.konferentsiya/Inform-analitic.zbirn-Osvita.Ukrayiny.v.umovakh.voeyennoho.stanu.22.08.2022.pdf> (дата звернення 21.04.2024).
9. Загальна інформація. Офіційний сайт державної наукової установи «Інститут освітньої аналітики». URL: <https://nauka.gov.ua/organizations/o.dmrskkmQ/> (дата звернення 19.04.2024).

10. Северина Л., Здоровець О., Беляєва О. Цифрова трансформація освіти. *Педагогічні науки та освіта*. Випуск XLIV–XLV. 2023. С. 76–83. URL: https://znayshov.com/FR/27464/Ped_nauk_XLIV_XLV-77-84.pdf (дата звернення 20.04.2024).
11. Барбінова А. Розвиток інформаційно-цифрової компетентності майбутніх менеджерів освіти в умовах інноваційної освітньої діяльності. *Актуальні питання гуманітарних наук*. Вип. 51. 2022. С. 408–413. URL: http://www.aphn-journal.in.ua/archive/51_2022/63.pdf (дата звернення 21.04.2024).
-

Ivanii O., Hanzha V. Digital transformation of education as an object of state management in the conditions of globalization

The article reveals the meaning of the concept of "digital transformation of education", which is defined on the official website of the Ministry of Education and Science of Ukraine as comprehensive work on building an ecosystem of digital solutions in the field of education and science, including the creation of a safe electronic educational environment, provision of the necessary digital infrastructure of institutions and institutions education and science, increasing the level of digital competence, digital transformation of processes and services, as well as automation of data collection and analysis. The strategic goals regarding the digital transformation of the educational sector, established in a number of documents adopted by the member states of the European Union (EU) and implemented into domestic legislation, are considered. The impact on the education industry of globalization, the challenges caused by the Covid-19 pandemic and Russia's military aggression against Ukraine, their impact on the rethinking of traditional approaches to education management and the use of new educational management mechanisms is analyzed. We established that, on the one hand, all these processes accelerated the digital transformation of education, expanded the use of the modern level of technical support and information and analytical support for the activities of educational managers. On the other hand, the forced adaptation of education management to new conditions often took place empirically. Thus, the challenge for the field of information and educational management support became: the need to make balanced management decisions based on reliable verified educational data, which was provided, in particular, by the national information and management educational system of PAC "AIKOM" and the new current needs of participants in the educational process on which managers quickly reacted by developing new tools for collecting information – electronic questionnaires, which helped to determine the urgent educational needs of participants in the educational process who suffered as a result of military actions and the provision of assistance from the state. Also, we outlined directions for future research on the topic of the impact of digital transformation on public administration. This is, in particular, a study of the continuous improvement of digital skills and competence of educational managers themselves.

Key words: globalization, public administration, digital transformation of education, digitalization of education.

УДК 332.14:332.72]:352.07

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.24>**О. А. Кавилін**

кандидат політичних наук,
доцент кафедри публічного управління
та земельного кадастру
Класичного приватного університету

РЕГІОНАЛЬНА ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ

Статтю присвячено теоретичному аналізу регіональної земельної політики органів місцевого самоврядування в контексті функціонування ринку землі. Проаналізовано окремі наукові публікації вітчизняних науковців темою яких була розвиток земельних відносин в контексті земельних відносин. Визначено, що багато питань, щодо регіональної земельної політики органів місцевого самоврядування в контексті функціонування ринку землі, його ролі та повноважень у сфері земельних відносин, потребують додаткового дослідження та ґрунтового вивчення.

Автором визначено, що сучасна реформа децентралізації торкається всіх сфер життєдіяльності суспільства. Встановлено, що основним регулюючим документом, який закріплює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у земельній галузі є Земельний кодекс України.

З'ясовано, що з початку 2024 року розпочато новий етап земельної реформи. Здійснено класифікацію видів органів місцевого самоврядування відповідальних за розпорядження землею, окреслено їх повноваження. Визначено, що до цих органів відносяться: обласні ради, Київська і Севастопольська міські ради, районні ради, районні у містах ради, сільські, селищні та міські їх виконавчі органи. Встановлено, що земля, незалежно від її цільового призначення, є важливим об'єктом цивільного обігу при функціонуванні ринку землі.

Визначено, що до компетенції органи місцевої влади входить забезпечення реалізації державної політики у галузі використання та охорони земель. Встановлено, що територіальні громади володіють досить великим обсягом повноважень у галузі земельних відносин.

Доведено, що значним кроком у розбудові ринку землі є прийняття постанови, що визначає правила проведення земельних аукціонів. Окреслено основні прогалини регіональної політики у земельній галузі, які потребують державного регулювання. Сформуовано головні завдання, які потребують вирішення для успішного, якісного та прозорого функціонування ринку землі в Україні.

Ключові слова: земельна ділянка, регулювання, органи місцевого самоврядування, регіональна політика, державна політика, децентралізація, ринок землі.

Постановка проблеми. Підтримуючи думку В. Нежевело та О. Роговенко зазначимо, що земельна реформа, яку ще з початку довоєнного періоду намагається впровадити та фактично реалізувати наша держава, представляє собою сукупність певних заходів, мета яких полягає у вирішенні основних прогалин у сфері земельних відносин, ґрунтуючись в першу чергу

на принципах ефективності, доцільності та розумності використання земельних ресурсів [1]. Для реалізації зазначених принципів державна та регіональна політика повинна бути злагодженими та мати спільні орієнтири.

Війна внесла свої корективи у всі сфери суспільного життя, земельні відносини не є виключенням. Проблемними та відкри-

тими питаннями залишаються право власності на земельні ділянки східних та південних регіонів країни, які були захоплені з початком війни, також відновлення земель сільськогосподарського призначення, які наразі заміновані чи на яких ведуться активні бойові дії.

Слід зазначити, що облік безхазяйних земельних ділянок, використання їх за цільовим призначенням, перегляд договорів оренди земельних ділянок, особливо у містах, є великим пластом роботи, як законодавця так і органів влади на місцях, оскільки це входить до їх компетенції. Однак, якщо порівняти дані Публічної кадастрової карти України та укладені договори оренди, а саме пункт про реалізацію земельних ділянок за призначенням, наприклад, будівництво багатопверхового житлового будинку, то можна виявити безліч порушень.

Актуальність теми також обумовлена тим, що, Україна обрала та підтримує шлях до Європейського союзу, основними цінностями якого є чесність, прозорість та законність. Створення якісної, доступної та антикорупційної політики у сфері земельних відносин сприятиме швидкому здійсненню поставлених цілей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання державної політики у сфері земельних відносин були висвітлені у наукових працях К.°Андрюшиної, Л. Григор'євої, О.°Проніної, М.°Федорова, А.°Чечель та інші. Вітчизняні науковці, В.°Нежевело та О.°Роговенко [1], у своїй науковій статті розглянули розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування, проаналізували особливості та проблеми змін у період децентралізації. Ю. Кириченко [2] окреслено проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. О.°Павлів [3] проаналізував розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. Д.°Коломійцева [4] у науковій статті підбила підсумки земельної реформи для органів місцевого самоврядування.

Водночас, проблематика регіональної земельної політики органів місцевого самоврядування в контексті функціону-

вання ринку землі, потребує додаткового дослідження та ґрунтовного вивчення.

Мета статті – визначити основні положення регіональної політики у сфері земельних відносин, окреслити особливості повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері та визначити основні напрямки регіональної земельної політики в контексті функціонування ринку землі.

Виклад основного матеріалу. Погоджуючись із думкою Павліва О. зазначимо, що сучасна реформа децентралізації торкається усіх без винятку сфер життєдіяльності суспільства, зокрема і земельних відносин, які набувають важливого значення у процесі формування відповідного матеріального забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Водночас можна спостерігати чітке взаємовідношення між розвитком земельних відносин та децентралізаційними явищами в сфері публічного управління. На сьогоднішній день земельні відносини досить активно розвиваються, що потребує реалізації змін децентралізаційного характеру, що дасть змогу більш ефективно їх розвивати в майбутньому [3].

З 1.01.2024 р. було розпочато новий етап реалізації земельної реформи, головним постулатом якої є купівля земельних ділянок сільськогосподарського призначення юридичними особами. Зазначені положення були закріплені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [5].

Слід зауважити, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [6]. Згідно ч. 1 ст. 60 «Про місцеве самоврядування» територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси та інше майно.

Для наукового дослідження пропонуємо виділити тільки право комунальної власності на нерухоме майно, в тому числі земельні ділянки. Законодавець у Земельному кодексі України (далі – ЗК України) [7] надав повноваження вищезначеним органам право розпорядження землею, тому формування регіональної політики та чітка регламентація повноважень є суттєвими моментами для успішного функціонування ринку землі.

Таким чином, пропонуємо розглянути види органів місцевого самоврядування, відповідальних за розпорядження землею та окреслити їх повноваження:

1. Обласні ради – розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області (п.а, ч.1 ст. 8 ЗК України).

2. Київська і Севастопольська міські ради:

- розпорядження землями територіальної громади міста (п.а, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб (п.б, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності (п.в, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування (п.г, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб міста (п.г, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- припинення права користування земельними ділянками комунальної власності (п.д, ч.1 ст. 9 ЗК України);

- прийняття рішення щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок (п.е, ч.1 ст. 9 ЗК України).

3. Районні ради – розпорядження землями на праві спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району (п.а, ч.1 ст. 10 ЗК України);

4. Районні у містах ради – повноваження визначаються міськими радами.

5. Сільські, селищні та міські ради та їх виконавчих органів:

- розпорядження землями комунальної власності, територіальних громад (п.а, ч.1 ст. 12 ЗК України);

- передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб (п.б, ч.1 ст. 12 ЗК України);

- надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності (п.в, ч.1 ст. 12 ЗК України);

- вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування (п.г, ч.1 ст. 12 ЗК України).

Вибір цього критерію був зумовлений вагомістю цих повноважень для успішного функціонування ринку землі. Хоча, вітчизняні та іноземні фахівці з земельних відносин, землевпорядники, аналітики та науковці зазначають про значимість саме продажу земель сільськогосподарського призначення та зняття мораторію по цьому виду цільового призначення. Однак, зазначимо, що землі житлової та громадської забудови, рекреаційного та оздоровчого призначення, а саме використання цих земель за цільовим призначенням впливає на економіку країни та розвиток бізнесу.

При якісному та ефективному функціонуванні органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин інвестори та бізнесмени можуть створювати успішні проекти, в тому числі соціальні. Саме тому формування регіональної земельної політики місцевими радами та вибірною напрямку на розвиток є вагомим важелем у цьому процесі.

В свою чергу, державна політика також повинна сприяти встановленню законної реалізації земельних ділянок, використання їх за цільовим призначенням та заохоченням інвесторів. Зазначимо, що до повноважень обласних рад входить:

- забезпечення реалізації державної політики у галузі використання та охорони земель;

- погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території;

- затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель.

Підтримуючи думку А. Чечель зазначимо, що органи місцевого самовряду-

вання володіють досить великим обсягом повноважень, тобто в межах належної території можуть розпоряджатися землями майже усіх категорій, крім земель оборони, земель які перебувають в постійному користуванні органів державної влади, земель лісгосподарського призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення загальнодержавного значення, земель під будівлями, спорудами, іншими об'єктами нерухомого майна державної власності та інше. Суб'єктами права власності на землю є територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. За таких умов територіальні громади можуть забезпечити оптимальне регулювання і кращий контроль та управління землями, що в свою чергу покращить надходження до місцевих бюджетів і в результаті економіки регіону в цілому [8].

Значним кроком, з боку держави, є запровадження електронних земельних аукціонів. «Деякі питання підготовки до проведення та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок та набуття прав користування ними (оренди, суборенди, суперфіцію, емфітевзису)», затверджені Постановою КМУ від 22.09.2021 р. [9] визначають вимоги щодо підготовки та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок.

Виключно через електронні земельні аукціони можна здійснити:

а) продаж земельних ділянок державної та комунальної власності (в усіх випадках за виключенням ч. 2, 3 ст. 134 ЗК України);

б) передачу у користування земельних ділянок державної та комунальної власності (в усіх випадках за виключенням ч. 2, 3 ст. 134 ЗК України);

в) продаж земельних ділянок, прав емфітевзису, суперфіцію державним виконавцем, приватним виконавцем під час примусового виконання рішень.

У нашої держави вже є досвід функціонування електронної платформи Prozorro. Цей досвід є двояким та суперечливим, оскільки у ЗМІ постійно є інформація про зловживання цим ресурсом та законністю здійснення закупівель, тому державна та регіональна політика повинна макси-

мально забезпечити конкурентність та прозорість земельних електронних аукціонів.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи слід зазначити, що регіональна земельна політика органів місцевого самоврядування в контексті функціонування ринку землі повинна забезпечити вирішення наступних завдань:

1. Удосконалення прозорості, гласної та відкритої процедури оформлення договорів оренди, суборенди, купівлі-продажу земельних ділянок будь-якого цільового призначення.

2. Встановити прозорий та відкрити облік безхазяйних земель.

3. Полегшити для фізичних та юридичних осіб процедури приватизації земельних ділянок та присвоєння кадастрових номерів.

4. Формування інвестиційної політики для розвитку регіону.

5. Удосконалення цифровізації державних процесів у галузі земельних відносин.

Список використаної літератури:

1. Нежевело В. В. Роговенко О. В. Розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2024. № 78 (1). URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/08/60-1.pdf> (дата звернення: 15.05.2024).
2. Кириченко Ю. М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки, 2020. № 4 (70). URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/4_2020/24.pdf (дата звернення: 29.04.2024).
3. Павлів О. В. Розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування, 2022. № 6. URL: http://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/6_2022/21.pdf (дата звернення: 28.04.2024).
4. Коломіїцева Д. Земельна реформа для органів місцевого самоврядування: підсумки року. URL: <https://communities.org.ua/novyny/zemel-na-reforma-dla-organiv-miscevogo-samovraduvanna-pidsumki-roku/> (дата звернення: 28.04.2024).

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 р. № 552-IX. Дата оновлення: 01.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення: 29.04.2024).
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 18.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n359> (дата звернення: 18.05.2024).
7. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. Дата оновлення: 26.01.2024. URL: [rada.gov.ua/laws/show/2768-14#n65](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#n65) (дата звернення: 29.04.2024).
8. Андрюшина К., Чечель А. Земельна політика сучасної держави України особливості та виклики реалізації. Наукові перспективи, 2022. № 2 (20). С. 1–11.
9. Деякі питання підготовки до проведення та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок та набуття прав користування ними (оренди, суборенди, суперфіцію, емфітевзису): Постанова КМУ від 22.09.2021 р. № 1013. Дата оновлення: 05.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.04.2024).

Kavylin O. REGIONAL LAND POLICY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE CONTEXT OF FUNCTIONING OF THE LAND MARKET

The article is devoted to the theoretical analysis of the regional land policy of local self-government bodies in the context of the functioning of the land market. Separate scientific publications of domestic scientists were analyzed, the topic of which was the development of land relations in the context of land relations. It was determined that many issues related to the regional land policy of local self-government bodies in the context of the functioning of the land market, its role and powers in the field of land relations, require additional research and thorough study.

The author determined that the modern reform of decentralization affects all spheres of society's life. It was established that the Land Code of Ukraine is the main regulatory document that establishes the powers of executive bodies of village, settlement, and city councils in the land sector.

It was found out that a new stage of land reform has started since the beginning of 2024. The classification of the types of local self-government bodies responsible for land management was carried out, their powers were outlined. It was determined that these bodies include: regional councils, Kyiv and Sevastopol city councils, district councils, district councils in cities, village, settlement and city executive bodies. It was established that land, regardless of its purpose, is an important object of civil circulation in the functioning of the land market.

It was determined that the competence of local authorities includes ensuring the implementation of state policy in the field of land use and protection. It has been established that territorial communities have a fairly large amount of authority in the field of land relations.

It has been proven that a significant step in the development of the land market is the adoption of a resolution defining the rules for holding land auctions. The main gaps in regional policy in the land sector, which require state regulation, are outlined. The main tasks that need to be solved for the successful, high-quality and transparent functioning of the land market in Ukraine have been formed.

Key words: *land plot, regulation, local self-government bodies, regional policy, state policy, decentralization, land market.*

УДК 351.743(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.25>

А. В. Ключник

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки
Миколаївського національного аграрного університету

А. А. Гусенко

старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки
Миколаївського національного аграрного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

В Україні корупція є об'єктивним явищем, яке негативно впливає на економічну, політичну, соціальну та правову сфери. Подолання корупції передбачає врегулювання нормативно-правових актів, їх оновлення або внесення змін. Однак в такому процесі важливо враховувати інтереси суспільства, його співпрацю з органами державної влади, оскільки від думки громадськості залежить ефективність запобігання проявів корупції. Метою статті передбачено дослідити правове регулювання запобігання корупції в органах державної влади в Україні. Для запобігання корупції в Україні створено спеціальні державні органи, до повноважень яких віднесено виявлення корупції та визначено дієві механізми її запобігання. Охарактеризовано низку нормативно-правових актів, які встановлюють відповідальність за вчинення корупційних правопорушень. Визначено, що в Україні, як і в більшості країн світу, активно ведеться процес запобігання корупції в органах державної влади. Констатовано, що подолання корупції є важливим завданням для будь-якого суспільства, оскільки воно значно підриває довіру громадян до владних структур, спричиняючи загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності держави. Здійснено аналіз правового регулювання запобігання корупції в органах державної влади. Наголошено, що підсилення антикорупційного законодавства та оновлення антикорупційного механізму допоможе налагодити співпрацю всіх державних інституцій, які беруть активну участь у боротьбі з корупцією. Розкрито роль інституційних механізмів контролю за додержанням антикорупційних норм. Відзначено, що важливим елементом запобігання та мінімізації ризиків корупції в органах державної влади є також активна участь громадськості у такому процесі та створення належних умов для масштабного залучення суспільства до контролю за діяльністю державних службовців. Зроблено висновок, що правове регулювання запобігання корупції в органах державної влади є невід'ємною складовою розвитку демократичної правової держави. Боротьба із корупційним явищем в органах державної влади повинна базуватися на системному підході, злагодженій роботі та правових інструментах.

Ключові слова: корупція, органи державної влади, корупційні правопорушення, відповідальність.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Корупція в Україні є серйозною проблемою із тяжкими наслідками, що в кінцевому результаті призводить до зниження довіри в державних інституціях та владних структурах. Важливо зазначити, що запобігання корупції передба-

чає комплексний підхід, який охоплює не лише здійснення законодавчих змін, але й активну участь громадянського суспільства, розвиток прозорості та відкритості діяльності владних структур, ефективний контроль за виконанням антикорупційних заходів.

Наразі головними аспектами корупційної проблеми залишається недостатня прозорість та відкритість діяльності органів державної влади, відсутність ефективного механізму, який би здійснював контроль за дотриманням антикорупційного законодавства та низка інших важливих процесів, які нині недостатньо врегульовані. Для вирішення цих та багатьох інших суміжних проблем варто налагодити тісну співпрацю між відповідними владними органами, які беруть участь у боротьбі з корупційними ризиками. Водночас розробка та ефективна реалізація стратегії та заходів з мінімізації ризиків корупції в органах державної влади дозволять підвищити рівень прозорості та законності їх діяльності.

З огляду на зазначене, актуальність цього дослідження зумовлена процесами, які нині відбуваються в державі. Так, вступ України до Європейського Союзу (ЄС) є однією з умов подолання корупції, насамперед в органах державної влади, що, зі свого боку, передбачає впровадження європейських стандартів в державно-управлінський аспект. Варто наголосити й на тому, що процес гармонізації українського законодавства із законами ЄС передбачає вдосконалення антикорупційних механізмів, зміцнення контролю за різними видами фінансових потоків, підвищення прозорості у владних структурах, а також посилення відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню корупції в органах державної влади присвячено чимало наукових досліджень. Основні механізми запобігання корупції досліджував вітчизняний правник Б. Головкін, який зауважив, що для підвищення реалізації антикорупційних стандартів та положень антикорупційного законодавства в органах державної влади потрібно запровадити потужний антикорупційний механізм, якого наразі в Україні не існує. Він також констатував, що успішна антикорупційна стратегія полягає у формуванні і реалізації належного рівні державної політики [1]. С. Шило, наголошуючи на особливостях застосування законодавства щодо запобігання корупції в умовах воєнного стану,

зауважив, що побудова інституційної системи із залученням міжнародних стандартів подолання корупції має враховувати насамперед особливості української юридичної системи [2]. Темі протидії корупції в Україні присвячено дослідження В. Трепака, який визначає корупцію як юридичну категорію та соціальне явище, що є головною внутрішньою загрозою національній безпеці держави [3]. Загалом, дослідженням питання корупції займалося чимало українських науковців, зокрема М. Мельник [4], А. Мовчан [5], В. Чорний [6] та інші.

Дослідження питання корупції в органах державної влади має вагоме практичне значення, саме тому воно потребує додаткового вивчення, адже питання подолання корупції в органах державної влади наразі є одним із головних, яке має бути вирішене для побудови міцної та стабільної правової держави.

Мета статті. Метою статті передбачено дослідити правове регулювання запобігання корупції в органах державної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи питання корупції в українському правовому сегменті, варто відзначити, що корупція є багатоаспектним соціальним елементом, що відображає політичні, економічні, ідеологічні, управлінські та інші соціальні явища та процеси, які відбуваються в суспільстві та в державі. Це явище є результатом недосконалого функціонування державних та суспільних інститутів і недосконалого законодавства, оскільки значна кількість нормативних актів суперечать один одному. Поняття «корупція» вітчизняний правник М. Мельник розглядає як різновид соціальної корозії, що руйнує орган державної влади та суспільство в цілому. В її основі містяться вікові традиції взаємодії «послуга за послугу» [4, с. 34].

В Україні термін «корупція» міститься в низці нормативно-правових актів. Так, Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [7] визначає корупцію як використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою отримання неправомірної вигоди чи прийняття

обіцянки або пропозиції такої вигоди стосовно себе або інших осіб. До основних нормативно-правових документів у сфері запобігання корупції віднесено Конституцію України, міжнародні договори та угоди, ратифіковані Верховною Радою України, а також прийняті на основі Конституції України нормативно-правові акти, що мають нижчу юридичну силу. Згідно з Законом №1700-VII [7] до основних принципів запобігання корупції варто віднести принцип верховенства права, законності, пріоритетності обрання запобіжних заходів, відкритості та прозорості діяльності державних органів влади та місцевого самоврядування, забезпечення відновлення порушеного права, протидії корупції тощо.

Корупційні правопорушення в органах державної влади мають різний характер походження. Поміж з тим, корупція загрожує верховенству права та є рушійним чинником соціальної справедливості, уповільнює економічний розвиток та послаблює конкурентоспроможність на міжнародно-правовій арені. Слушно зауважити, що у демократичній системі поширення недоброчесності може стати фатальним, оскільки знищує довіру до інститутів влади. Саме тому боротьба з цим явищем належить до пріоритетних напрямків діяльності державних органів.

Дієва антикорупційна політика має провадитися на законодавчому, виконавчому та судовому рівнях і лише за умови існування реальних інструментів запобігання корупції. Такі дії повинні здійснюватися комплексно і тому законодавець ініціював прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07.04.2011 № 3207-VI [8], яким визначено склад злочинів у сфері здійснення владних та службових повноважень, пов'язаних із наданням публічних функцій, а також адміністративних корупційних правопорушень.

У сучасному суспільстві боротьба з корупцією є першочерговим питанням, яке потребує негайного розв'язання. Негативізм цього явища залежить від неправомірної вигоди. З огляду на зазначене,

А. Мовчан зауважує, що реформування системи забезпечення запобігання корупції є одним із головних напрямків на шляху до її подолання. Зменшення передумов до виникнення корупції та підвищення соціальної цінності державної служби є підґрунтям антикорупційної політики, що наразі триває в державі [5].

Забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства самими ж представниками органів державної влади сприятиме успішному виконанню завдань щодо зменшення проявів корупції в державно-владному секторі. Разом із тим, рівень правової обізнаності громадян сприятиме сумлінному ставленню до проявів корупції, і тим самим, підсилюватиме бажання боротися з цим явищем.

Наразі, відступаючи від практики колишньої радянської влади, Україна цілеспрямовано рухається вперед, до інтеграції з ЄС. Однією з умов для вступу України до ЄС, як було зазначено вище, є подолання корупції чи її мінімізація. Низка на сьогодні чинних нормативно-правових актів не повною мірою здатна мінімізувати корупцію в державних органах. Тому євроінтеграційні процеси на сучасному етапі вимагають узгодження українських стандартів із європейськими.

В. Чорний зазначає, що державний апарат не існує окремо від інших структурних одиниць. Корупція є негативним явищем, яке створює передумови для ототожнення її проблематики з дефективністю владних структур в Україні. Окрім цього, корупція пов'язана із корисливими мотивами політичних еліт. Головною причиною корупції є використання державних ресурсів не за призначенням [6].

Корупційні процеси в органах державної влади існували завжди, оскільки корупцією пронизані самі органи, які повинні боротися з її поширенням. Антикорупційна робота, яка поєднала в собі створення антикорупційного баласту з антикорупційних органів, таких як Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Вищого антикорупційного суду, на жаль, не дала бажаного результату. Самі ж чиновники, які очолили ці відомства чи хоча б якимось

були до них причетними, так чи інакше були учасниками корупційних схем.

Зважаючи на це, в суспільстві виникла необхідність створити такий державний орган, який зміг би зібрати найкращих професіоналів, здатних боротися з проявами корупції, а не формально виконувати покладені на них обов'язки. Саме професійні здібності є тим критерієм, який має головну цінність в процесі призначення на державну посаду, оскільки від якості професіонала залежить ефективність виконання покладених на нього завдань. Натомість корумпованість державного апарату призводить до економічної стагнації, привласнення бюджетних коштів, а також зводить нанівець будь-яку перспективу розвитку держави.

Подолання корупції в органах публічної влади варто досліджувати за напрямками вдосконалення державної влади та органів місцевого самоврядування. Провідними засадами запобігання корупції в органах публічної влади є верховенство права. Принцип верховенства права спрямований на панування права у сфері владно-управлінських відносин, а також недопущення зловживань службовими та посадовими особами наданими їм повноваженнями.

Частина 2 статті 19 Конституції України [9] визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти на підставі, в межах та в спосіб, визначений Конституцією. Вихід за межі наданих повноважень є корупційним проявом, а тому карається законом. Варто наголосити на тому, що дотримання законодавства для будь-якого державного службовця має бути пріоритетним завданням. Правові основи регулювання діяльності державних службовців у сфері антикорупційного законодавства визначено в низці нормативно-правових актів. Сюди варто віднести Закони України «Про запобігання корупції» [7], «Про очищення влади» [10], «Про Національне антикорупційне бюро України» [11]. Окремі норми регулювання цього процесу містять Кримінальний кодекс України [12] та Кодекс України про адміністративні правопорушення [13]. Важливим правовим актом, який визначає засади державної

антикорупційної політики, є Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки від 20.06.2022 № 2322-IX [14], яка була удосконалена відповідно до умов воєнного стану. Ця стратегія реалізується шляхом виконання державної антикорупційної програми, розробленої НАЗК та затвердженої Кабінетом Міністрів України. Варто відзначити, що ця стратегія має важливе значення для формування чіткого вектора в подальшій антикорупційній діяльності. Загалом, визначені нормативно-правові акти вміщують чимало вимог до службових і посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування щодо запобігання та протидії корупції.

До правових механізмів боротьби з корупцією в органах державної влади належить обов'язок осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, подавати щорічні е-декларації, які відображають їхній майновий стан. За недостовірне декларування передбачена відповідальність. Після повномасштабного вторгнення росії на територію України з метою захисту конфіденційних даних е-декларування було призупинено. Після низки дискусій, доводів «за» і «проти» доцільності відновлення е-декларування – його було частково відновлено. Поштовхом до цього стала думка громадськості про те, що в Україні під час війни надходять значні фінансові потоки, які повинні контролюватися. Неправомірне збагачення у зв'язку з цим на всіх рівнях державної влади лише зростає. Саме система е-декларацій наразі є тим інструментом, який хоча б і не зовсім ефективно, однак все-таки може відслідкувати, хто із державних службовців зловживає своїми посадовими обов'язками, про що свідчать доходи, які містять ознаки неправомірного збагачення.

Неефективність е-декларування визначена також низькими темпами перевірки та фактичної відсутності відповідальності чиновників за надання недостовірних відомостей стосовно свого майнового стану. На думку більшої частини населення держави, декларант виставляє на публічний огляд лише те майно, яке фактично можна перевірити, тим самим виставляючи систему е-декларування як

формальність [15]. Зазвичай інформацію про неправомірну вигоду у фінансовому чи матеріальному еквіваленті представника органу державної влади не показують до того моменту, коли її не буде викрито.

Одним із дієвих правових антикорупційних механізмів є звітування високопосадовців державних органів перед суспільством щодо отримання того чи іншого виду збагачення. З метою цього в Україні не так давно було запроваджено правовий інституційний механізм – інститут викривачів. Ця структура по суті повинна стати ефективним засобом розслідування фактів вчинення корупційних дій чи пов'язаних із ними корупційних правопорушень. Завдяки цьому механізму планується пригальмувати поширення корупції в державних установах серед держслужбовців. На прикладі провідних європейських країн, де цей інститут діє вже тривалий час, в Україні він має стати гарантом формування свідомої громадянської позиції та нульової толерантності суспільства до вчинених корупційних дій. Наразі інститут викривачів діє лише формально, закріпившись у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» [16].

Ще одним правовим механізмом запобігання корупції є посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). Починаючи від 1 січня 2024 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» [17]. Цей закон виключає САП зі структури Офісу Генпрокурора і наділяє його самостійністю до дій як окремої юридичної особи публічного права. Разом із цим, надалі планується змінити порядок призначення заступників та прокурорів САП. Планується кожні 2 роки проводити аудит САП, і у випадку встановлення його неефективності чи неналежного виконання професійних обов'язків керівником це може стати підставою для його дострокового звільнення.

Варто відзначити, що боротьба в антикорупційному секторі триває. Попри повномасштабне вторгнення та жорстку й

агресивну політику росії щодо України, держава і надалі продовжує шлях демократичних реформ, зокрема й реформ у сфері права. Наразі Україна продовжує демонструвати високий рівень готовності у сфері реформування державного управління. Окрім цього, держава показує певні успіхи й у боротьбі з корупцією. Протягом останніх двох років вдалося досягти певного прогресу, зокрема й у створенні та консолідації комплексної антикорупційної інституційної бази та поступовому накопиченні досвіду встановлення корупційних порушень, розслідування корупційних злочинів та винесення справедливих рішень. В рамках посиленої боротьби з корупцією в органах державної влади прийнято нові законодавчі, стратегічні та інституційні нововведення. Окремо варто виділити національну антикорупційну стратегію, яка підсилюється комплексною державною програмою з її реалізації.

Подолання корупції є важливим завданням для будь-якого суспільства, оскільки воно значно підриває довіру громадян до владних структур, спричиняючи загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності держави. Зусилля в сучасному суспільстві повинні спрямовуватися на посилення антикорупційного законодавства, вдосконалення механізму контролю та моніторингу за дотриманням законодавства, а також залучення громадськості до активної участі у процесах контролю за дотриманням антикорупційного законодавства.

Варто наголосити, що для забезпечення результативності та сталості антикорупційних зусиль Україна й надалі продовжує накопичувати позитивний досвід з розслідування корупційних правопорушень. Своєчасне та неухильне виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки [18] сприятиме подальшому удосконаленню антикорупційного законодавства. Задля реалізації поставленої мети планується збільшити кількість професійних службовців НАБУ, прокурорів САП та суддів Вищого антикорупційного суду.

Наразі уряд продовжує здійснювати підсилюючі заходи у сфері антикорупційної політики. В антикорупційній сфері

призначено трьох керівників антикорупційних інституцій шляхом відкритого конкурсного відбору. Крім цього, успішне впровадження цифровізації сприятиме боротьбі з корупцією на всіх рівнях державної влади. Планується зменшити кількість державних службовців, натомість запровадити сучасну систему управління людськими ресурсами в органах державної влади – «Дія» для державних службовців. Цей застосунок здатний зменшити корупційні ризики в органах державної влади та допоможе спростити отримання основних державних послуг і сприятиме комунікації з суспільством [19].

Підсилення антикорупційного законодавства та оновлення антикорупційного механізму допоможе налагодити співпрацю всіх державних інституцій, які беруть активну участь у боротьбі з корупцією. Разом із цим, важливо провести аналіз і виокремити ті елементи в антикорупційній політиці, які дійсно виявилися ефективними в процесі подолання корупції.

В умовах повномасштабного вторгнення боротьба з корупцією має підсилюватися дієвими результатами. Антикорупційна стратегія України – це важлива складова, яка сприяє запобіганню корупції як в державі, так і сприяє інтеграції України з ЄС. Сьогодні боротьба з корупцією набуває ще більшої ваги, оскільки агресор може використовувати гібридні методи для втручання в діяльність державних органів та установ, і тим самим дестабілізувати ситуацію в країні. І хоча затверджена стратегія протидії корупції є важливим документом, варто забезпечити її реалізацію на практиці. Саме тому важливо й надалі продовжувати боротьбу з корупцією, розвивати та ефективно реалізовувати положення антикорупційної програми. Також потрібно налагодити дієвий механізм, який би вмщував санкції, які б застосовувалися до порушників, які своїми діями провокують надання неправомірної вигоди. Важливим елементом запобігання та мінімізації ризиків корупції в органах державної влади є також активна участь громадськості у такому процесі та створення належних умов для масштабного залучення суспільства до контролю за діяльністю державних службовців.

Висновок. Підсумовуючи, варто відзначити, що правове регулювання запобігання корупції в органах державної влади є невід’ємною складовою розвитку демократичної правової держави. Боротьба із цим негативним явищем повинна базуватися на системному підході, злагодженій роботі та правових інструментах. Крім цього, забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади, вміння нести відповідальність за вчинення правопорушень допоможе наблизити українське суспільство до подолання корупції. Розв’язання цих та низки інших корупційних проблем не обмежується лише ухваленням антикорупційних законів та їх вдосконаленням. Наразі громадянське суспільство відіграє важливу роль у протидії корупції. Популяризація антикорупційних цінностей, формування обізнаності та мобілізація громадянського активізму є визначальним чинником боротьби з цим явищем. Окрім того, важливо активно залучати громадян до моніторингу діяльності державних установ та виявлення випадків корупції. Саме тому успішна боротьба з корупцією потребує спільних зусиль як держави, так і громадянського суспільства. Тільки колективна діяльність може забезпечити ефективність антикорупційних заходів та зміцнення довіри громадян до державних органів.

Список використаної літератури:

1. Головкін Б. М. Механізм запобігання корупції. *Український науково-теоретичний часопис*. 2018. Випуск № 4. С. 254–260.
2. Шило С. М. Особливості застосування законодавства щодо запобігання корупції в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія «Право»*. 2022. Випуск 74: частина 2. С. 86–93.
3. Трепак В. М. Протидія корупції в Україні: теоретико-прикладні проблеми: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2020. 444 с.
4. Мельник М. І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства. К.: Парлам. вид-во, 2000. 256 с.
5. Мовчан А. В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні. *Вісник кримінального судочинства*. *Вісник криміналь-*

- ного судочинства. 2017. Випуск № 1. С. 1160121.
6. Чорний В. І. Особливості механізмів попередження та протидії корупції в органах державної влади в Україні та шляхи їх удосконалення. *Право та державне управління*. 2020. Випуск 3. С. 136–140.
 7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
 8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3207-17#Text>
 9. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
 10. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>
 11. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
 12. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
 13. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-24) від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
 14. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України; Стратегія від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>
 15. Blerla Cela. Чи є е-декларування панацеєю від корупції. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/blog/chy-ye-e-deklaruvannya-panatseyeu-vid-koruptsiyi>
 16. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції: Закон України від 17.10.2019 № 198-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text>
 17. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: Закон України від 08.12.2023 № 3509-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3509-20#Text>
 18. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України; Програма, Заходи від 04.03.2023 № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>
 19. Денис Шмигаль: Працюємо над інституційними змінами, плануємо зміну формату Уряду. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-pratsiuemo-nad-instytutsiinymy-zminamy-planuemo-zminu-formatu-uriadu>

Kliuchnyk A., Husenko A. Legal regulation of corruption prevention in public authorities

In Ukraine, corruption is an objective phenomenon that negatively affects the economic, political, social and legal spheres. Combating corruption involves regulating legal acts, updating or amending them. However, in this process, it is important to take into account the interests of society and its cooperation with public authorities, since the effectiveness of preventing corruption depends on public opinion. The purpose of the article is to study the legal regulation of prevention of corruption in public authorities in Ukraine. In order to prevent corruption in Ukraine, special state bodies have been established to detect corruption and to define effective mechanisms for its prevention. The author characterizes a number of legal acts establishing liability for corruption offenses. It is determined that in Ukraine, as in most countries of the world, the process of preventing corruption in public authorities is actively underway. It is stated that overcoming corruption is an important task for any society, since it significantly undermines the trust of citizens in governmental structures, posing a threat to state sovereignty and territorial integrity of the state. The author analyzes the legal regulation of prevention of corruption in public authorities. It is emphasized that strengthening anti-corruption legislation and updating the anti-corruption mechanism will help to establish cooperation between all state institutions actively involved in the fight against corruption. The role of institutional mechanisms for monitoring compliance with anti-corruption norms is revealed. It is noted that an important element of preventing and minimizing the risks of corruption in public authorities is also the active participation of the public in this process and the creation of appropriate conditions for large-scale

public involvement in monitoring the activities of public officials. The author concludes that legal regulation of prevention of corruption in public authorities is an integral part of the development of a democratic state governed by the rule of law. The fight against corruption in public authorities should be based on a systematic approach, coordinated work and legal instruments.

Key words: *corruption, public authorities, corruption offenses, liability.*

УДК 614; 341.232

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.26>

А. М. Ломакін

аспірант кафедри державознавства, права та Європейської інтеграції
Інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0009-0000-4444-1586>

СТРАТЕГІЯ КОНВЕРГЕНЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЄС У СФЕРІ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНОГО ПРАВА

В статті висвітлюється проблематика розробки та імплементації єдиної стратегії в політиці охорони здоров'я та медичному праві Європейського Союзу. Стаття підкреслює важливість глибокого аналізу та інтеграції національних підходів до медичних стандартів у контексті глобальних викликів, таких як пандемії. Основна увага звернута на аналіз розбіжностей між національними законодавствами, оцінку інституційної здатності країн-членів до адаптації європейських стандартів, а також на вивчення впливу єдиної стратегії на загальноєвропейську ефективність у сфері охорони здоров'я. В статті також розглянуті можливості технологічних інновацій та підходи до транспарентності управління ресурсами в сфері охорони здоров'я.

В дослідженні акцентується на стратегічному аспекті конвергенції діяльності ЄС, що передбачає зближення і уніфікацію медичних стандартів і правил між країнами-членами. Автор розкриває важливість узгодженості національних та європейських нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я, а також підкреслює роль інституційної здатності країн до адаптації та імплементації європейських стандартів. Стаття звертає увагу на потребу в поліпшенні доступності та якості медичних послуг через інтеграцію технологічних інновацій та вдосконалення управління ресурсами охорони здоров'я.

Особлива увага приділяється ролі Європейського парламенту як демократичного представника європейських виборців у формуванні політики охорони здоров'я. Розглядається, як Європейський парламент розширює можливості впливу на управління охороною здоров'я громадян через ініціативи та законодавчі пропозиції. Висвітлюється важливість комплексної політики охорони здоров'я, зокрема, через стратегію «Здоров'я для зростання» та відповідну Програму дій.

Автор також розкриває важливість юридичних положень, таких як Директива 2002/98/ЄС, яка встановлює стандарти якості та безпеки крові та її компонентів у ЄС, і акцентує на необхідності адаптації цих стандартів в національні правові системи держав-членів.

Завершуючи, стаття підсумовує, що ефективне впровадження стратегії конвергенції діяльності ЄС у сфері політики охорони здоров'я та медичного права має ключове значення для покращення громадського здоров'я, запобігання захворюванням та усунення джерел загроз фізичному та психічному здоров'ю на загальноєвропейському рівні. Викладений аналіз вказує на потребу подальшого розроблення та узгодження політик та нормативно-правових актів для досягнення цих цілей.

Ключові слова: конвергенція, Європейський Союз, політика охорони здоров'я, медичне право, уніфікація медичних стандартів, охорона здоров'я, глобальні виклики, інституційна здатність, технологічні інновації, транспарентність управління.

Постановка проблеми. Становлення єдиної стратегії в сфері політики охорони здоров'я та медичного права в Європейському Союзі є вкрай важливим завданням, що вимагає глибокого аналізу та інтеграції національних підходів. При-

йняття та впровадження численних ініціатив та директив ЄС, що були спрямовані на уніфікацію медичних стандартів та правил, національні системи охорони здоров'я країн-членів залишаються відносно роз'єднаними та різноманітними.

Ця проблема стала особливо актуальною в умовах глобальних викликів, таких як пандемії, і потребує розробки комплексних рішень для ефективного вирішення питань громадського здоров'я на загальноєвропейському рівні.

Актуальність проблематики статті полягає в необхідності дослідження потенційних переваг та викликів, що стоять перед Європейським Союзом в контексті імплементації конвергентної стратегії в медичному праві та політиці охорони здоров'я. Особливу увагу слід звернути на визначення наявних розбіжностей між національними законодавствами, оцінку інституційної здатності країн-членів до адаптації європейських стандартів, а також вивчення впливу єдиної стратегії на загальноєвропейську ефективність у сфері охорони здоров'я. Це має включати висвітлення потенціалу доступності та якості медичних послуг, розгляд технологічних інновацій та їхнє інтегрування в медичну практику, і визначення шляхів підвищення транспарентності та раціональності управління ресурсами охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою теми дослідження займалися такі українські вчені як: І. Білецька, А. Вялкова, В. Глуховський, З. Гладун, В. Куцик, Р. Лупак, В. Мацик, В. Москаленко, С. Назарко, Н. Нижник, О. Петрух, Ю. Сафонов, Ю. Самойлик, Т. Семігіна, В. Сідель, В. Співак, М. Співак, А. Фальковський.

Також цієї проблематиці були приділені праці таких закордонних авторів як: Д. Бач-Голецька, М. Беккер, Л. Босек, К. Ковалюк-Банчик, А. Краєвська, М. Маршевська, Є. Собчак та інші. Водночас, розкриття стратегії конвергенції діяльності ЄС у сфері політики охорони здоров'я та медичного права є настільки значущою та багатоманітною проблемою, що постійно спостерігається нагальна потреба в дослідженнях в цієї сфері.

Метою статті є розкриття стратегії конвергенції діяльності ЄС у сфері політики охорони здоров'я та медичного права.

Виклад основного матеріалу. Стосовно актуальності досвіду конвергентності в цієї сфері для України, слід погоди-

тись з думкою про те, що «починаючи з укладання Угоди про асоціацію з ЄС підтвердила євроінтеграційні наміри і реалізацію публічної політики у сфері охорони громадського здоров'я варто здійснювати саме в такому векторі. Відтак рекомендується впроваджувати наступні заходи: імплементація медико-санітарних правил європейських країн; розвиток євроінтеграційного співробітництва у сфері громадського здоров'я; набуття та поширення наукових знань у сфері громадського здоров'я; моніторинг виконання міжнародних медикосанітарних правил; впровадження рекомендацій європейських організацій у сфері громадського здоров'я; формування нових джерел фінансування системи охорони громадського здоров'я» [1, с. 361].

Положення щодо повноважень, що входять до Договору про функціонування Європейського Союзу підтверджують, що охорона здоров'я є спільною компетенцією між ЄС та його державами-членами, і що ЄС має повноваження підтримувати, координувати або доповнювати національну політику охорони здоров'я для захисту та покращення здоров'я людини. Нормативно-правовими актами, які визначають рамки в цьому питанні, є положення статей 9 та 168 Договору про функціонування Європейського Союзу [2]. Стаття 9 Договору про функціонування Європейського Союзу зазначає, що «При визначенні та здійсненні своєї політики та діяльності Союз бере до уваги вимоги, що стосуються сприяння високому рівню зайнятості, забезпечення належного соціального захисту, боротьби з соціальним відчуженням і високим рівнем зайнятості [2]. У свою чергу, стаття 168 Договору про функціонування Європейського Союзу зазначає, що «при визначенні та здійсненні всієї політики та діяльності Союзу забезпечується високий рівень захисту здоров'я людини, який доповнює національна політика, спрямована на покращення громадського здоров'я, запобігання захворюванням і недугам людини та усунення джерел загроз фізичному та психічному здоров'ю [2].

Це включає боротьбу з епідеміями шляхом підтримки досліджень їх причин, способів їх поширення та запобігання, а акож

моніторинг серйозних загроз здоров'ю, раннє попередження про такі загрози та боротьба з ними. Союз доповнює дії держав-членів щодо зменшення шкідливого впливу наркоманії на здоров'я, включаючи інформацію та профілактику. Наступні параграфи визначають повноваження ЄС щодо дій у сфері громадського здоров'я, таким чином встановлюючи цілі ЄС щодо досягнення високого рівня охорони здоров'я. Як слушно зазначає Є. Собчак, компетенція ЄС у сфері охорони здоров'я має допоміжний характер забезпечення, координація та доповнення дій держав-членів [3].

Отже, можна виділити щонайменше чотири ключові елементи, які взаємопов'язані між собою і визначають головну стратегію зближення діяльності ЄС у сфері охорони здоров'я та зусилля щодо уніфікації медичного права ЄС. Перший з них – це змістовна узгодженість, яка визначає обсяг компетенцій. Другий елемент стосується спроби інституційної інтеграції повноважень у сфері охорони здоров'я через Генеральний директорат Європейської Комісії (DG SANCO, який з 2015 року відомий як DG SANTE). Третім є зміцнення демократичної легітимності медичного права ЄС. Нарешті, четвертий елемент охоплює визнання та розвиток відповідних повноважень на рівні ЄС та держав-членів.

Таким чином, значущість законодавчих та політичних заходів ЄС у сфері охорони здоров'я для європейського суспільства підкреслюється зобов'язаннями Європейського парламенту, який, як демократичний представник європейських виборців, ініціює політику у цій галузі. Зокрема, парламент поступово розширює свої можливості впливати на управління охороною здоров'я громадян [4].

Основна відповідальність за охорону здоров'я і, зокрема, за системи охорони здоров'я лишається за державами-членами, але ЄС відіграє ключову роль у покращенні громадського здоров'я, профілактиці захворювань, зниженні ризиків для здоров'я та уніфікації стратегій охорони здоров'я між країнами-членами. ЄС ефективно реалізував свою політику через стратегію «Здоров'я для зростання»

та відповідну Програму дій (2014–2020) і низку нормативних актів. Європейський соціальний фонд плюс (ESF+) продовжує фінансування в рамках програмного періоду 2021–2027 років. Правову основу для своїх дій Європарламент вказує у ст. 168 та ст. 114 Договору про функціонування Європейського Союзу» [2].

Важливість законодавства та політики ЄС у сфері охорони здоров'я для європейського суспільства була підкреслена зобов'язанням Європейського парламенту (як демократичного представника європейського електорату) виступати з ініціативами у сфері охорони здоров'я. Європейський парламент поступово розвинув свою спроможність реагувати з точки зору здоров'я на різні законодавчі пропозиції, зокрема через інші парламентські комітети. Як ми можемо побачити на офіційному веб-сайті Європейського парламенту: «Лісабонський договір посилив важливість політики охорони здоров'я, заявивши, що «високий рівень захисту здоров'я людини має бути забезпечений у визначенні та реалізації всіх політик і заходів Співтовариства». Основна відповідальність за охорону здоров'я, і зокрема системи охорони здоров'я, залишається за державами-членами. Проте ЄС відіграє важливу роль у покращенні громадського здоров'я, запобіганні та лікуванні захворювань, пом'якшенні джерел загроз здоров'ю людей та гармонізації стратегій охорони здоров'я між державами-членами. ЄС успішно впровадив комплексну політику за допомогою стратегії охорони здоров'я «Здоров'я для зростання» та її Програми дій (2014–2020 рр.) і низки підзаконних актів. Європейський соціальний фонд плюс (ESF+) продовжить надавати фінансування протягом програмного періоду 2021–2022 рр. Основною правовою основою для легітимації своїх дій Європарламент вказує згадану ст. 168 та ст. 114 Договору про функціонування Європейського Союзу. Таким чином, він зазначає, що Суд ЄС неодноразово виносив рішення щодо того, як ЄС може досягати своїх цілей у кінець охорони здоров'я шляхом інтеграції внутрішнього ринку, нагадуючи ст. 114 як правова основа [2].

Лісабонський договір, посилаючись на демократичну легітимізацію медичного законодавства ЄС, чітко визначає: держави-члени несуть відповідальність за політику охорони здоров'я, її організацію, управління та надання медичних послуг. Вони також відповідають за розподіл ресурсів у цій галузі. Таке уточнення дозволяє чітко розмежувати національні сфери компетенції та сферу дії ЄС. Це допомагає визначити обмеження європейської компетенції, створити політику охорони здоров'я та розробити конкретну стратегію. Цю стратегію реалізують через директиви, зокрема через Директиву 2002/98/ЄС. Вона стосується стандартів якості та безпеки крові та її компонентів, визначає вимоги до збору, тестування, обробки, зберігання та розподілу крові. Ці дії здійснюються тільки у спеціалізованих, уповноважених закладах із кваліфікованим персоналом. Більше того, держави-члени зобов'язані впроваджувати спеціальні системи якості в закладах донорства крові, які повинні проводити аудити хоча б раз на два роки. Держави-члени і їх установи мають заохочувати добровільне та безоплатне донорство крові.

Згідно з положеннями Директиви 2002/98/ЄС, зібрані дані, у тому числі генетична інформація, зберігаються анонімно, що виключає можливість ідентифікації донора. Крім того, заклади, що займаються донорством крові, зобов'язані проводити ретельну оцінку донорів та перевірку кожної партії донорської крові на наявність, наприклад, гепатиту В або С. Вони також мають забезпечувати належне зберігання, транспортування та розподіл крові. Директива ЄС спрямована на забезпечення високого рівня якості та безпеки крові та її компонентів, що посилює регуляторний нагляд у сфері переливань крові. Інтеграція цієї директиви в національні правові системи держав-членів також мала значний вплив на процеси збору та тестування плазми. Через юридичні положення Директиви 2002/98/ЄС, Європейська комісія з підтримкою Комітету встановила обов'язкові мінімальні вимоги, які враховані в подальших директивах. Це дало державам-членам можливість адаптувати регуляторні механізми

для впровадження цієї директиви з урахуванням національних особливостей.

Значення уніфікації медичних стандартів у межах ЄС не може бути переоцінене, особливо в контексті глобалізації та збільшення мобільності населення. Стандартизація процедур оцінки якості та безпеки медичних послуг, включаючи переливання крові та використання медичних виробів, може забезпечити не лише більш високий рівень охорони здоров'я, але й зменшити адміністративний тягар на медичні установи. Заходи, такі як Директива 2002/98/ЄС, служать прикладом ефективної гармонізації, яка може бути розширена на інші аспекти медичного догляду.

Розширення співпраці між державами-членами також критично важливе для розвитку єдиної стратегії реагування на надзвичайні медичні ситуації. ЄС може використовувати існуючі механізми, такі як Європейський центр з контролю за хворобами (ECDC), для координації дій у випадку медичних криз, зокрема епідемій. Це не тільки покращить оперативність відповіді на загрози громадському здоров'ю, але й забезпечить більш ефективно використання ресурсів на континентальному рівні. На тлі глобалізації та технологічного прогресу, важливою стає інтеграція медичних даних через межі країн. Європейський Союз має можливість використовувати об'єднані бази даних для покращення якості медичних досліджень та підвищення ефективності лікування. Стандартизація збору даних і подальша їх анонімізація можуть сприяти більшій транспарентності та забезпечити захист персональних даних пацієнтів [5]. ЄС має всі передумови для того, аби стати лідером у галузі медичних інновацій. Фінансування стартапів, що розробляють новітні технології в медицині, зокрема ті, що використовують штучний інтелект для діагностики та лікування, може значно підсилити роль ЄС на світовій арені медичних інновацій. Це також сприятиме швидшій інтеграції новітніх рішень в практику європейської медицини [6].

Стратегія конвергенції діяльності ЄС у сфері охорони здоров'я та медичного права передбачає інтеграцію політичних і економічних заходів, спрямованих на

гармонізацію медичних витрат серед країн-членів. Вивчення витрат на охорону здоров'я в країнах ЄС показує, що процес конвергенції має комплексний характер і відрізняється залежно від країни, що вимагає уважного підходу до регулювання і адаптації національних систем охорони здоров'я [7].

Конвергенція в галузі медичного права в ЄС також відбувається через розробку єдиних стандартів, що регулюють клінічні дослідження, обіг лікарських засобів та захист прав пацієнтів, включаючи право на отримання медичної допомоги в межах ЄС. Ці заходи спрямовані на підвищення доступності та якості медичних послуг [8]. Конвергенція в медичному законодавстві ЄС значною мірою визначається національними політиками та характеристиками країн. Законодавча гармонізація і конвергенція є ключовими завданнями ЄС, особливо у сфері захисту споживачів, що включає здоров'я та безпеку. Розуміння впливу внутрішньополітичних факторів є важливим для оцінки ефективності цих процесів [9].

Існує значна нерівномірність у рівнях витрат на охорону здоров'я між країнами ЄС, що вимагає додаткових зусиль для досягнення конвергенції. Дослідження вказують на змішані результати у процесі конвергенції між країнами, залежно від методологій та економічних умов у кожній країні. Зокрема, результати вказують на стаціонарність розходжень у витратах у деяких країнах, водночас в інших вони залишаються незмінними [10].

Подальше розширення європейської інтеграції у сфері громадського здоров'я вимагає також зосередження уваги на обміні найкращими практиками між країнами-членами. Ініціативи з обміну досвідом можуть сприяти не лише покращенню медичних результатів, але й ефективності використання обмежених ресурсів. Зокрема, важливо забезпечити, щоб менш розвинуті системи охорони здоров'я могли користуватися знаннями та технологіями, які вже успішно застосовуються в більш розвинених країнах ЄС.

Врахування культурних та регіональних особливостей країн-членів є ще одним критичним аспектом у формуванні ефек-

тивної політики охорони здоров'я. Політики і програми повинні бути гнучкими, щоб адаптуватися до різних соціальних, економічних та культурних контекстів у межах Європи. Це дозволить не лише досягнути більш високого рівня загальної охорони здоров'я, але й забезпечити справедливості у доступі до медичних послуг для всіх громадян ЄС.

Збільшення фінансування в сфері громадського здоров'я та досліджень повинно стати пріоритетом для ЄС, щоб відповідати на майбутні медичні виклики та пандемії. Інвестиції у медичні дослідження і розробки можуть принести значні переваги, включаючи швидше впровадження новітніх лікувальних методів і вакцин. Посилення зусиль у цій сфері може значно підвищити рівень готовності ЄС до викликів та зміцнити здоров'я населення на довгострокову перспективу.

На завершення, інтеграція інноваційних технологій у медичну практику має величезний потенціал для трансформації охорони здоров'я в ЄС. Впровадження цифрових технологій в медицині, таких як електронні медичні записи та системи дистанційного моніторингу пацієнтів, може значно підвищити доступність та якість медичних послуг. Однак, для досягнення цих цілей необхідно забезпечити високий рівень захисту даних та приватності, а також створити єдині європейські стандарти захисту та обробки медичної інформації.

Висновки і пропозиції. Ефективне управління охороною здоров'я в Європейському Союзі вимагає інтеграції та уніфікації національних систем охорони здоров'я з метою створення спільних стандартів і практик. Незважаючи на значні виклики у взаємодії різноманітних національних законодавств, ЄС має продовжувати роботу над створенням єдиної стратегії, яка б не тільки враховувала б потреби окремих держав-членів, але й сприяла б загальному поліпшенню рівня охорони здоров'я на континенті.

Центральним елементом цієї стратегії має стати збільшення прозорості і відповідальності у процесах прийняття рішень, що стосуються здоров'я на рівні ЄС. Посилення ролі Європейського парла-

менту у формуванні політики охорони здоров'я може допомогти забезпечити більш відкрите і представницьке управління, що здатне відповідати на виклики сучасності. Крім того, активізація наукових досліджень та впровадження інноваційних технологій має стати ключовим фактором у підвищенні ефективності медичних послуг та забезпеченні високого рівня громадського здоров'я. Залучення країн-членів до розробки єдиних протоколів ведення пацієнтів, стандартів діагностики та лікування дозволить ЄС не тільки гармонізувати медичні практики, але й ефективніше реагувати на загрози громадському здоров'ю, такі як пандемії. Водночас, необхідно забезпечити, що такі стандарти будуть гнучкими достатньо, щоб адаптуватися до специфічних медичних та соціокультурних потреб усіх держав-членів.

У зв'язку з вищевказаним, ЄС повинен розглянути можливість розширення фінансування програм, які спрямовані на підтримку здоров'я громадян, через Європейський соціальний фонд плюс та інші ініціативи, забезпечуючи тим самим більш стійке та інтегроване охорону здоров'я в Європі. Таким чином, стратегія конвергенції може стати вирішальним фактором у покращенні загального здоров'я населення ЄС та забезпеченні його стійкості перед обличчям майбутніх викликів.

Список використаної літератури:

1. Мацик, В. (2023). Публічна політика охорони громадського здоров'я України в умовах євроінтеграційних викликів. Вісник Хмельницького національного університету. Серія: економічні науки, (2), 316. <http://journals.khnu.km.ua/vestnik/wp-content/uploads/2023/11/2023-316-56.pdf>
2. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями : Договір Європ. Союзу від 07.02.1992 р. : станом на 25 берез. 1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 21.04.2024).
3. Sobczak, J. (2020). Regulacje unijne w zakresie szczepień jako środek zwalczania chorób zakaźnych w obliczu pandemii COVID-19/SARS-CoV-2. *Ius Novum*, 14(3), 17–37. <https://doi.org/10.26399/iusnovum.v14.3.2020.23/j.sobczak>
4. Public health, URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/49/public-health> (date of access: 23.04.2024).
5. European Centre for Disease Prevention and Control. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en> (date of access: 23.04.2024).
6. European Institute of Innovation & Technology (EIT) | EIT. URL: <https://eit.europa.eu/> (date of access: 23.04.2024).
7. Kerem, K., Puss, T., Viies, M., & Maldre, R. (2008). Health And Convergence Of Health Care Expenditure In EU. *International Business & Economics Research Journal (IBER)*, 7(3). <https://doi.org/10.19030/iber.v7i3.3232>
8. Hervey TK, McHale JV. Data protection and health information privacy. In: *Health Law and the European Union. Law in Context*. Cambridge University Press; 2004:159-188.
9. Goanta C, Siems M. What determines national convergence of EU law? Measuring the implementation of consumer sales law. *Legal Studies*. 2019;39(4):714-734. doi:10.1017/lst.2019.8
10. Albuлесcu CT. Health Care Expenditure in the European Union Countries: New Insights about the Convergence Process. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2022; 19(4):1991. <https://doi.org/10.3390/ijerph19041991>

Lomakin A. Convergence strategy of EU activities in the field of health and medical law policy

The article highlights the issues of development and implementation of a single strategy in health care policy and medical law of the European Union. The article highlights the importance of in-depth analysis and integration of national approaches to medical standards in the context of global challenges such as pandemics. The main focus is on the analysis of discrepancies between national legislations, the assessment of the institutional capacity of member states to adapt European standards, as well as on the study of the impact of a single strategy on the overall European effectiveness in the field of health care. The article also considers the possibilities of technological innovation and approaches to the transparency of resource management in the field of health care.

The study focuses on the strategic aspect of the convergence of EU activities, which involves the convergence and unification of medical standards and rules between member countries. The author reveals the importance of the coherence of national and European normative legal acts in the field of health care, and also emphasizes the role of the institutional capacity of countries to adapt and implement European standards. The article draws attention to the need to improve the availability and quality of medical services through the integration of technological innovations and improving the management of health care resources.

Special attention is paid to the role of the European Parliament as a democratic representative of European voters in the formation of health care policy. It examines how the European Parliament expands the possibilities of influence on the management of citizens' health care through initiatives and legislative proposals. The importance of a comprehensive health policy is highlighted, in particular through the strategy "Health for Growth" and the corresponding Program of Actions.

The author also reveals the importance of legal provisions, such as Directive 2002/98/EC, which establishes standards for the quality and safety of blood and its components in the EU, and emphasizes the need to adapt these standards to the national legal systems of member states.

In conclusion, the article concludes that the effective implementation of the convergence strategy of EU activities in the field of health care policy and medical law is of key importance for improving public health, preventing diseases and eliminating sources of threats to physical and mental health at the European level. The presented analysis points to the need for further development and coordination of policies and legal acts to achieve these goals.

Key words: *convergence, European Union, health care policy, medical law, unification of medical standards, health care, global challenges, institutional capacity, technological innovations, management transparency.*

УДК 338.242:[351.72:005.932.2](477)«364»
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.27>

Р. Ю. Половинкіна

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри підприємництва, менеджменту організації та логістики
Запорізького національного університету

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено теоретичному аналізу державного регулювання публічних закупівель у період дії воєнного стану в Україні. Автором розглянуто спеціальне законодавство у сфері публічних закупівель у період дії правового положення воєнного стану та 90 днів після закінчення чи скасування. Проаналізовано окремі публікації у сфері державного регулювання публічних закупівель. Визначено, що тема публічних закупівель є центральною у корупційних скандалів.

З'ясовано, що державна влада максимально спрощує механізм закупівель, щоб критичні сфери вчасно отримали необхідне обладнання. Розглянуто етимологічне походження термінів «контроль» та «регулювання». Проаналізовано регулюючі функції Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів. Доведено, що держава закріпила подвійну перевірку звіту про результати проведення закупівель.

Визначено органи, що здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах повноважень визначених законом. Встановлено, що контроль у сфері публічних закупівель у межах повноважень визначених законом здійснюють: Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна аудиторська служба України.

Встановлено основні функції Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель. З'ясовано, що одним із видів діяльності державних органів у сфері публічних закупівель є моніторинг процедур публічних закупівель.

Доведено, що в систему органів, що здійснюють контроль за публічними закупівлями відноситься громадський контроль. Окреслено, що в спеціальній постанові у сфері публічних закупівель у період дії правового положення воєнного стану не визначено функції державних органів у спрощеній процедурі. Визначено інституційну основу адміністративного інституту публічних закупівель, до якого входять: Міністерство економіки України, Державна казначейська служба України, Антимонопольний комітет України, Державна служба статистики України, Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України.

Ключові слова: контроль, регулювання, моніторинг, публічні закупівлі, процедура спрощених закупівель, Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України.

Постановка проблеми. Початок повномасштабної війни на території України внесла свої корективи у суспільні відносини, публічні закупівлі не стали виключенням. Тема публічних закупівель є центральною у корупційних схемах чиновників. ЗМІ постійно публікують дані про порушення встановленого порядку та збагачення чиновників. У теперішній ситуації, повномасштабної війни, питання

справедливості та цільового використання бюджетних коштів є особливо важливим. Саме тому державне регулювання, контроль та моніторинг процедури публічних закупівель має бути максимально прозорим, конкурентним та якісним.

Питання державного регулювання закріплені в Законі України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. [1] та Постанові Кабінету міністрів України «Про

затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» від 12.10.2022 р. [2].

Вищезазначені нормативно-правові акти доповнюють один одного, однак, фундаментальні, теоретичні положення стосовно участі держави закріплені в законі. Вважаємо за доцільне зазначити, що в постанові КМУ є декілька виключень із загальних правил, це зроблено для швидкого відновлення критичної інфраструктури, закупівлі для Збройних сил України, однак додаткових повноважень державних органів у цьому порядку не визначено.

Функціонування електронного майданчика Prozorro є особливим важелем у сфері публічних закупівель, оскільки весь процес здійснюється через електронну систему в режимі реального часу. Державні органи також здійснюють перевірки, моніторинг та аудит з інформації, яка є цифровою та викладена на спеціалізований авторизований електронний майданчик для здійснення публічних закупівель.

На сьогодні держава знаходиться на роздоріжжі, оскільки, при жорсткому регулюванні сфери публічних закупівель, так звані «необхідні» товари, роботи та послуги не будуть виконуватись, наприклад, купівля обладнання для ремонту критичної інфраструктури, однак, з іншої сторони корупційні скандали колихають громадян кожний день.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання державного регулювання публічних закупівель висвітлені у наукових працях Р. Вітюка, А. Лупай, В. Скрипець, Р. Дзабраїлов, Н. Здирко, В. Русін, Ф. Узунова, Ф. Фалко, О. Обеленський, Н. Обушина та інші. Водночас, багато питань, що стосуються ролі держави, визначення функцій її органів у процедурі закупівель, потребують додаткового дослідження та ґрунтовного вивчення.

Мета статті – визначити основні функції державних органів у сфері публічних

закупівель, проаналізувати засоби контролю, моніторингу, окреслити особливості функціонування державних органів у сфері публічних закупівель під час дії воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про публічні закупівлі» (ст. 7) [1] закріплені положення, що визначають державне регулювання, контроль у сфері закупівель та громадський контроль. Звертаємо Вашу увагу, що законодавець розділив поняття «регулювання», «контроль» та поряд з державним втручанням поставив на один рівень громадський контроль. Вважаємо, що це значний крок у боротьбі з корупцією, оскільки, сфера публічних закупівель залишається найбільш скандальною та корумпованою.

Для глибокого теоретичного дослідження розглянемо етимологічне походження термінів «контроль» та «регулювання». У «Oxford Paperback Dictionary and Thesaurus» термін «*control*» означає адміністрування, авторитет, владу, повноваження, вказівку, керівництво, дисципліну, врядування, вплив, юрисдикцію, менеджмент, управління, впорядкованість, нагляд, регулювання, стимулювання, обмежування, правління, суворість, домінування [3].

Термін «регулювання» (від лат. *regula* – планка, правило) означає впровадження, введення в певні межі шляхом впливу на певний об'єкт [4]. Отже, державне регулювання та контроль публічних закупівель встановлює імперативні (контроль) та диспозитивні (регулювання) важелі діяльності.

До регулюючих функцій Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів відноситься:

1. Перевірка річного плану закупівель замовника, договір про закупівлю та звіт про результати проведення закупівель з використанням електронної системи до здійснення оплати згідно умов договору.

2. Не проводить платіж по договору закупівель у наступних випадках:

– відміни процедури закупівлі/ спрощеної закупівлі;

- відсутності або невідповідності встановленим вимогам документів, які необхідні для укладення договору;

- набрання законної сили рішенням суду про визнання результатів процедури закупівлі/спрощеної закупівлі недійсною та/або договору нікчемним;

- оскарження процедури закупівлі (на період оскарження) (ст. 18);

- наявності відповідного рішення органу оскарження.

Цікавим є те, що функції державного регулювання та контролю також виконують банки, які зобов'язані перед проведенням платіжного доручення перевірити наявність звіту про результати проведення закупівель, шляхом звернення до електронної системи закупівель. Тобто, спочатку Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів перевіряє відповідний звіт, а потім і банк, який проводить платіж. Держава встановила подвійну перевірку звіту про результати проведення закупівель.

Контроль у сфері публічних закупівель у межах повноважень визначених законом здійснюють:

1. Рахункова палата.

2. Антимонопольний комітет України.

3. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю – Державна аудиторська служба України.

Пропонуємо виділити основні функції Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель:

1. Розроблення і затвердження:

- нормативно-правових актів, у сфері публічних закупівель;

- державної політики у сфері закупівель;

- щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель;

- примірної тендерної документації;

- примірного положення про уповноважену особу;

- примірного положення про тендерний комітет;

- примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі;

- примірної методики визначення вартості життєвого циклу;

- порядку визначення предмета закупівлі;

- порядку розміщення інформації про публічні закупівлі;

- особливості закупівель за рамковими угодами та їх укладення;

- форми і вимог до забезпечення тендерної пропозиції/пропозиції;

- порядку організації тестування уповноважених осіб;

- переліку формальних помилок.

2. Аналіз функціонування системи публічних закупівель.

3. Міжнародна діяльність:

- узагальнення, вивчення та поширення практики здійснення закупівель, в тому числі міжнародної практики;

- узагальнення, вивчення та поширення практики здійснення закупівель, в тому числі світового досвіду у сфері закупівель;

- міжнародне співробітництво у сфері закупівель.

4. Телекомунікаційна функція:

- забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу та інформаційного ресурсу Уповноваженого органу;

- наповнення інформаційного ресурсу Уповноваженого органу;

- взаємодія з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель;

- авторизація електронних майданчиків та прийняття рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель.

5. Організація нарад і семінарів з питань закупівель.

6. Інформаційна функція включає:

- надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель;

- надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу;

- співробітництво з органами державної влади та громадськими організаціями

ями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель;

– інформування громадськості про політику та правила здійснення публічних закупівель;

– організація нарад і семінарів з питань закупівель;

– розгляд звернень щодо визначення та/або створення централізованих закупівельних організацій;

– розроблення спільно з іншими органами методологій щодо особливостей здійснення закупівель у різних сферах та їх оприлюднення на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу [1].

Наступним видом діяльності державних органів у сфері публічних закупівель є моніторинг процедур публічних закупівель. Моніторинг процедури закупівлі здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його міжрегіональні територіальні органи (далі - органи державного фінансового контролю) (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі»).

Моніторинг процедури закупівлі здійснюється за наявності однієї або декількох із таких підстав:

1. Дані автоматичних індикаторів ризиків.

2. Інформація, отримана від органів державної влади.

3. Повідомлення в засобах масової інформації.

4. Виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель.

5. Інформація, отримана від громадських об'єднань [1].

За результатами проведеного моніторингу керівником органу фінансового контролю затверджується висновок про результати моніторингу процедури закупівлі, у якому зазначаються:

– інформація про відсутність порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, якщо за результатами моніторингу не виявлено порушень;

– якщо за результатами моніторингу процедури закупівлі виявлено ознаки

порушення законодавства, вжиття заходів щодо яких не належить до компетенції органу державного фінансового контролю, про це письмово повідомляються відповідні державні органи.

Замовник має право звернутись до роз'яснення стосовно висновку, також здійснити заходи для усунення порушення про що публікує дану інформацію через електронну систему, у разі незгоди звернутись до суду. Якщо замовник не усунув визначене у висновку порушення, що призвело до невиконання ним вимог закону, за результатами моніторингу уповноважений орган вчиняє дії щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

В. Русін у своєму дослідженні зазначає що до суб'єктів здійснення контролю у сфері публічних закупівель відносяться такі органи:

1. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Уповноважений орган) реалізує державну політику у сфері закупівель, розробляє та затверджує нормативно-правові акти у сфері публічних закупівель (*прим. автора, на сьогодні Міністерство економіки*).

2. Державна казначейська служба України виявляє порушення у сфері публічних закупівель.

3. Рахункова палата здійснює фінансовий аудит, попередній аналіз та державний фінансовий зовнішній контроль за виконанням державних замовлень та руху бюджетних коштів.

4. Антимонопольний комітет України спеціальний орган метою якого є забезпечення антимонопольного законодавства та захист економічної конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель.

5. Державна аудиторська служба України реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю як центральний орган виконавчої влади.

6. Банки зобов'язані перевіряти наявність звіту про результати проведення закупівлі, через електронну систему закупівель під час оплати замовником договору про закупівлю.

7. Громадяни і громадські організації та їх спілки можуть здійснювати моніторинг даних, які розміщені на сайті Prozorro, а також інформувати відповідні органи про порушення процедури закупівлі.

8. Правоохоронні органи (Національне антикорупційне бюро України, Прокуратура України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України) [5].

Розкриваючи правове регулювання публічних закупівель в Україні, науковці Р. Вітюк, А. Лупай та В. Скрипець, визначили інституційну основу адміністративного інституту публічних закупівель, що становить:

1. Міністерство економіки України – спеціально уповноважений орган, який здійснює регулювання та координацію сфери публічних закупівель.

2. Державна казначейська служба України здійснює перевірку річних планів закупівель, законності щодо оприлюднення інформації, а також достовірності даних у договорі про закупівлю.

3. Антимонопольний комітет України є органом оскарження у сфері публічних закупівель.

4. Державна служба статистики України затверджує форми статистичних звітів, здійснює збір інформації про результати процедури закупівель.

5. Рахункова палата України і Державна аудиторська служба України проводять перевірки та ревізії в частині діяльності, що пов'язані з використанням бюджетних коштів [6].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи слід констатувати, що держава, через свої органи, здійснює регулювання, контроль та моніторинг публічних закупівель. Публічні закупівлі постійно знаходяться у центрі корупційних скандалів, це свідчить про неефективність системи. У період дії воєнного стану та після 90 днів після закінчення діє спеціальна постанова Кабінету міністрів України, яка у багатьох випадках спрощує процедуру закупівель. Для нормального функціонування Збройних сил України, швидкої ліквідації ракетних обстрілів та наповнення лікарень необхідними матеріалами, спрощена процедура, дійсно, необхідна. Однак,

державні органи повинні створити максимально конкурентні умови для здійснення закупівель.

Список використаної літератури:

1. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: 922-19.
2. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування : Постанова КМУ від 12.10.2022 р. № 1178. Дата оновлення: 09.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>
3. Sara Hawker, Maurice Waite Oxford Paperback Dictionary and Thesaurus. S. p. : Oxford University Press, 2007. 1060 p.
4. Правове регулювання. URL: <http://ftplec.nlu.edu.ua/%D0%9D%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE-%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8/%D0%9A%D0%B0%D1%84%D0%B5%D0%B4%D1%80%D0%B0%20%D1%82%D0%B5%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%97%20%D1%96%20%D1%84%D1%96%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D1%84%D1%96%D1%97%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0/%D0%A2%D0%B5%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0/%E2%84%96%206%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B5%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F.%20.pdf>
5. Русін В. М. Контроль у сфері публічних закупівель. Ефективна економіка. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2020/112.pdf.
6. Вітюк Р. В., Лупай А. С., Скрипець В. І. Правове регулювання публічних заку-

Polovynkina R. State regulation of public procurement during the period of marital state in Ukraine: theoretical aspect

The article is devoted to the theoretical analysis of state regulation of public procurement during the period of martial law in Ukraine. The author considered special legislation in the field of public procurement during the period of validity of the legal provision of martial law and 90 days after its termination or cancellation. Separate publications in the field of state regulation of public procurement were analyzed. It was determined that the topic of public procurement is central to corruption scandals.

It was found that the state authorities simplify the procurement mechanism as much as possible so that critical areas receive the necessary equipment on time. The etymological origin of the terms «control» and «regulation» is considered. The regulatory functions of the Central Executive Authority, which implements state policy in the field of treasury service of budget funds, are analyzed. It has been proven that the state established a double check of the report on the results of procurement.

Bodies that exercise control in the field of public procurement within the limits of the powers defined by law have been identified. It has been established that control in the field of public procurement within the limits of the powers defined by law is carried out by: the Accounting Chamber, the Antimonopoly Committee of Ukraine, the State Audit Service of Ukraine.

The main functions of the Central Executive Authority, which ensures the formation and implementation of state policy in the field of public procurement, have been established. It was found that one of the activities of state bodies in the field of public procurement is the monitoring of public procurement procedures.

It has been proven that the system of bodies exercising control over public procurement includes public control. It is outlined that the functions of state bodies in the simplified procedure are not defined in the special resolution in the field of public procurement during the period of martial law. The institutional basis of the administrative institute of public procurement has been determined, which includes: the Ministry of Economy of Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine, the Antimonopoly Committee of Ukraine, the State Statistics Service of Ukraine, the Accounting Chamber of Ukraine and the State Audit Service of Ukraine.

Key words: *control, regulation, monitoring, public procurement, simplified procurement procedure, Accounting Chamber of Ukraine, Antimonopoly Committee of Ukraine.*

УДК 338.439

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.28>**О. І. Ханіна**

кандидат медичних наук,
докторант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету
<https://orcid.org/0000-0002-8738-0805>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ УМОВ ДЛЯ РОЗВИТКУ МЕДИЧНИХ СТАРТАПІВ

Визначено, що дослідники аналізували особливості законодавчого регулювання діяльності стартап-компаній в Україні, правові аспекти підтримки стартапів у європейських державах, методи державної підтримки пріоритетних сфер науково-технологічного розвитку у космічній галузі, ІТ-сфері та медицині, державне регулювання економіки знань на основі онлайн технологій в умовах пандемії COVID-19, місце стартапів у високотехнологічному підприємстві в умовах інтелектуалізації економіки.

Доведено, що система охорони здоров'я України стає дедалі більше цифровою, про що свідчать дії органів державної влади та підтримка інноваційних підприємств, які постійно виходять на цей великий ринок і покращують надання медичних послуг у формі нових технологій. Україна наздоганяє відставання на міжнародному рівні та наслідує приклад таких країн, як країни Скандинавії та США, де медичним технологічним стартапам і інноваційним компаніям досі було легше досягти успіху. Зараз багато вітчизняних лікарень і медичних кабінетів починають переходити на цифрові технології – серед іншого, щоб зменшити тиск такого негативного чинника як нестача персоналу

Представлені стартапи медичного спрямування, що отримали підтримку на конкурсах Vernadsky Challenge інших років. Вони презентували такі розробки як діагностика серцево-судинних захворювань, інтерактивні 3-D муляжі для медичної освіти, перев'язувальний матеріал з пролонгованою дезинфікуючою дією, Всеукраїнський реєстр донорів.

Наголошено на тому, що вдосконалення нормативно-правової бази та прийняття спеціального закону в Україні, що регулює діяльність стартапів, надасть додаткового поштовху розвитку стартапів та, зокрема, стартапів в медичній сфері. Зазначено, що розгортається нова ера в секторі технологій охорони здоров'я. Цифрове здоров'я – прогресивний напрямок розвитку охорони здоров'я. Стартапи та відомі компанії на умовах державної підтримки в правовому середовищі, розробляють широкий спектр захоплюючих рішень, які, ймовірно, закріпляться на ринку лише через кілька років. Вони принесуть значні покращення, особливо коли йдеться про підвищення ефективності з точки зору вартості та якості.

Ключові слова: держава, умови, розвиток, медичні, стартапи, конкурси, підтримка.

Постановка завдання. Активно запроваджується та підтримується поширення стартапів державою і в Україні. Система охорони здоров'я України стає дедалі більше цифровою, про що свідчать дії органів державної влади та підтримка інноваційних підприємств, які постійно виходять на цей великий ринок і покращують надання медичних послуг у формі нових технологій. Таким чином, Україна наздоганяє відставання на міжнародному рівні та наслідує приклад таких

країн, як країни Скандинавії та США, де медичним технологічним стартапам і інноваційним компаніям досі було легше досягти успіху. Зараз багато вітчизняних лікарень і медичних кабінетів починають переходити на цифрові технології – серед іншого, щоб зменшити тиск такого негативного чинника як нестача персоналу. І що найважливіше, широка громадськість також повільно, але впевнено стає більш відкритою для цифрових рішень, розроблених для медичних установ і пацієнтів.

Це позитивний знак не лише для відомих компаній, але й для стартапів у галузі охорони здоров'я, які впроваджують свої ідеї з метою революції в системі охорони здоров'я.

Стартапи, що займаються технологіями охорони здоров'я, відповідають викликам реальності. Цифровий ринок охорони здоров'я України багатогранний: від програм для адміністративних завдань у лікарнях до фітнес-трекерів. Незважаючи на те, що стартапи в сфері охорони здоров'я часто зосереджуються на цифровізації з метою прискорення управлінських процесів в системі охорони здоров'я України, усунення прогалин у сфері надання медичних послуг також є вагомою рушійною силою поширення стартапів та викликає особливе піклування щодо розвитку цього напрямку в органах державної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі вітчизняні фахівці з державного управління активно досліджують процесу розвитку медичних стартапів в Україні. До таких фахівців можна віднести Бояринову К.О., Копішинську К.О. [2], Завдадську А.Т. [5], Полякова М.В., Сазонця І.Л. [6, 7], Саленко А.С. [8], Сазонець О.М., Никончук В.М. [9]. В своїх працях ці дослідники аналізували особливості законодавчого регулювання діяльності стартап-компаній в Україні, правові аспекти підтримки стартапів у європейських державах, методи державної підтримки пріоритетних сфер науково-технологічного розвитку у космічній галузі, ІТ-сфері та медицині, державне регулювання економіки знань на основі онлайн технологій в умовах пандемії COVID-19, місце стартапів у високотехнологічному підприємстві в умовах інтелектуалізації економіки.

Мета дослідження. Система охорони здоров'я, медична сфера є настільки важливою в житті суспільства та окремої людини, що значна кількість вітчизняних стартапів пропонується саме в цій сфері. Тому метою представленої статті є забезпечення державою умов для розвитку медичних стартапів.

Виклад основного матеріалу. В Україні саме в цей час тільки формується

законодавча та нормативна база державної підтримки розвитку стартапів. Бояринова К. О. та Копішинська К.О. в статті «Особливості законодавчого регулювання діяльності стартап-компаній в Україні» систематизували законодавчу та нормативну базу функціонування системи стартапів в Україні[30]. Урядом затверджено постанову Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 736 «Порядок реалізації експериментального проекту щодо надання на конкурсних засадах фінансової підтримки стартапам в Україні, у тому числі в сфері інформаційних технологій». Зокрема, визначено, що «Порядок визначає механізм реалізації експериментального проекту щодо надання на конкурсних засадах фінансової підтримки стартапам в Україні, у тому числі в сфері інформаційних технологій, умови, критерії, механізм та порядок використання коштів, передбачених у загальному фонді за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету за програмою «Реалізація експериментального проекту щодо надання на конкурсних засадах фінансової підтримки стартапам в Україні, у тому числі в сфері інформаційних технологій». Основні розпорядчі функції у сфері стимулювання стартапів покладено на Міністерство економіки України[31].

Крім того, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 28 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 229) «Порядок надання фінансової державної підтримки суб'єктам підприємництва». Цей Порядок визначає умови, критерії та механізм надання фінансової державної підтримки суб'єктам підприємництва шляхом здешевлення вартості кредитів, що активно використовується суб'єктами підприємницької діяльності в сфері просування та реалізації стартапів[17].

Спираючись на дослідження Бояринової К.О. та Копішинської К.О. та з урахуванням оновлення законодавчої та нормативної бази є доцільним представити систематизовану таблицю законодавчих актів, та нормативних документів, що регулюють діяльність стартапів в Україні (таблиця 1).

Спираючись на державну підтримку розвитку стартапів, що сформувалася в законодавчому полі приватні корпорації також активно розвивають мережу конкурсів стартапів. Одним з прикладів запровадження системи генерування та реалізації стартапів приватними компаніями в Україні є конкурс стартапів «Vernadsky Challenge». Vernadsky Challenge – це конкурс інженерних стартапів, в тому числі і медичного спрямування. 8 з 13 переможців Vernadsky Challenge, пройшовши «школу конкурсу», стали учасниками учасниками Consumer Electronics Show (CES) та TechCrunch Disrupt, залучили фінансування на Kickstarter та Indiegogo

або отримали гранти та інвестиції від інших конкурсів і фондів. 32 з 45 проєктів-фіналістів досягли стадії прототипування чи виробництва.

У 2020 році у конкурсі стартапів «Vernadsky Challenge» визначено фіналістами такі стартапи медичного спрямування як: Medicsen (Активна біоелектроніка). Команда Medicsen створила розумний пластр, який відкриває мікропори в шкірі людини для неінвазивного введення ліків з великим розміром молекул, таких як інсулін. Це можливо завдяки застосуванню нешкідливих і безболісних ультразвукових хвиль (сонофорезу); Provizio (Активна біоелектроніка).

Таблиця 1

Законодавчі акти та нормативні документи, що регулюють діяльність стартапів в Україні

№	Нормативно-правовий акт	Характеристика
1	Закони України «Про підприємництво» від 7 лютого 1991 р. № 698-XII	Визначає загальні правові, економічні та соціальні засади підприємницької діяльності (підприємництва) громадян та юридичних осіб на території України,
2	Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р. № 1560-XI	Визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України
3	Закон України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 р. № 93/96-ВР	Визначає особливості режиму іноземного інвестування на території України, виходячи з цілей, принципів і положень законодавства України.
4	Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р. № 40-IV	Визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні
5	Закон України «Про наукові парки» від 25.06.2009 р. № 1563-VI	Регулює правові, економічні, організаційні відносини, пов'язані зі створенням і функціонуванням наукових парків
6	Закон України «Про авторське право та суміжні права» від 23.12.1993 р. № 3792-XII	Охороняє особисті (немайнові) і майнові права авторів та їх правонаступників
7	Закон України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15.12.1993 р. № 3687-XII	Регулює відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням права інтелектуальної власності на винаходи і корисні моделі в Україні.
8	Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» від 15.12.1993 р. № 3689-XII	Регулює відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням права власності на знаки для товарів і послуг в Україні
9	Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. № 2297-VI	Регулює правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, і спрямований на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина
10	Постанова КМУ від 24.06.2022 р. № 736 «Порядок реалізації експериментального проєкту щодо надання на конкурсних засадах фінансової підтримки стартапам в Україні, у тому числі в сфері інформаційних технологій»	Визначає механізм реалізації експериментального проєкту щодо надання на конкурсних засадах фінансової підтримки стартапам в Україні
11	Постанова КМУ від 24.01.2020 р. № 28 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 229) «Порядок надання фінансової державної підтримки суб'єктам підприємництва».	Визначає умови, критерії та механізм надання фінансової державної підтримки суб'єктам підприємництва шляхом здешевлення вартості кредитів

Команда розробила прилад для вимірювання внутрішньоочного тиску, який допомагає відтермінувати втрату зору. Програмне забезпечення Provizio в режимі реального часу сповіщає лікаря про зміни тиску та інформує його про наявні варіанти лікування; Iscaffpharma (Активна біоелектроніка). Новий спосіб тестування і проведення скринінгу ліків на тривимірних каркасах, що імітують внутрішнє середовище організму. Технологія дозволить надати набагато точніші дані, а також обмежить використання неетичних випробувань на тваринах під час досліджень; KinArtic (Активна біоелектроніка). KinArtic розробляє економічно вигідний та легкий електричний аплікатор для зменшення ризику тромбозу вен. Технологія використовує електричну стимуляцію для підтримки правильного кровообігу у м'язах. Додаткові переваги накладки включають ефект тонізації м'язів, збір біометричних даних, стимуляція росту кісток і багато іншого [32].

У 2019 році у конкурсі стартапів «Vernadsky Challenge» визначено фіналістами такі стартапи медичного спрямування як: Esper Bionics (Активна біоелектроніка). Перший у світі біонічний протез, який використовує механізм Machine Learning для постійного навчання і можливості запам'ятовувати ситуації в яких знаходиться людина, автоматично підлаштовувати хват під кожен предмет. Протез має модульну конструкцію, яка дозволяє пристосуватися під кожен окремий випадок ампутації, укомплектовувати протез згідно з бажаннями та можливостями людини, значно спростити сервісне обслуговування; Impulsar (Активна біоелектроніка). Смарт-браслет для людей із захворюваннями епілепсії і розладом аутичного спектру. Браслет сповіщає про ймовірність розвитку критичного стану, а також збирає і аналізує індивідуальну статистику. Комплексний моніторинг показників можливий завдяки вбудованим в прилад датчикам (акселерометру, пульсометру, гіроскопу та EDA); Exoskeleton for astronauts (Космічні технології / Активна біоелектроніка). Команда Space Cossacks знайшли ефективний спосіб вирішення проблеми атрофії м'язів в умовах низь-

кої гравітації. Вони розробили екзоскелет, який буде імітувати навантаження на м'язи, яке відповідає умовам земного тяжіння. Цей пристрій можна використувати під час рутинних занять, забезпечуючи ефективно і постійне тренування м'язів, мінімізувати час, який астронавти витрачають на тренування.

У 2018 році у конкурсі стартапів «Vernadsky Challenge» визначено фіналістами такі стартапи медичного спрямування як: Cardiomo Family (Медичне устаткування). Cardiomo – це мініатюрний пристрій для контролю стану здоров'я, що моніторить основні показники організму: ЕКГ, дихання, температура тіла. У випадку відхилень від нормального стану, пристрій надсилає на смартфон користувача (його родичів/лікарів) PUSH-сповіщення, а також складає рекомендації щодо здорового способу життя індивідуально для кожної категорії користувачів; Rascoon.world (Робототехніка). Розробка гаджетів для відтворення дрібної моторики та тактильного відчуття людських рук. Rascoon Clip – це пристрій для маніпулювання предметами у віртуальній реальності. Rascoon Glove – це рукавичка, що здатна передавати дрібну моторику у віртуальній реальності або віддалена робо-рука. Rascoon Full Glove – це рукавичка, що дозволяє відчувати контур у віртуальній реальності або віддалених предметів; HeartIn (Медичне устаткування). HeartIn – це сервіс для контролю здоров'я серця. Являє собою портативний кардіограф, «розумну» футболку та браслет. З їх допомогою користувач може моніторити стан серцево-судинної системи та отримувати консультації; Laska (Медичне устаткування, Комплекси та системи військового призначення). Виробництво комплексу тактичного спорядження, який дозволить зупинити критичну кровотечу в максимально короткий проміжок часу – до 20 секунд. Таким комплексом є наша модель високофункціональної бойової форми одягу «Ласка» з інстальованими тактичними кровоспинними джгутами-турнікетами «Удав»; Music Med (Медичне устаткування). Створення ультразвукового хірургічного інструментарію з використанням передових технологій, які застосовуються у військовій та

цивільній медицині; МТІ (Медичне устаткування). Впровадження нових технологій та обладнання для виробництва індивідуальних хірургічних імплантатів та протезів з біосумісних полімерних матеріалів та виготовлення об'єктів складної форми методами пошарового наплавлення з термопластичної нитки та селективного лазерного спікання полімерного порошку.

Стартапи медичного спрямування були представлені на конкурсах Vernadsky Challenge інших років. Вони презентували такі розробки як діагностика серцево-судинних захворювань, інтерактивні 3-D муляжі для медичної освіти, перев'язувальний матеріал з пролонгованою дезінфікуючою дією, Всеукраїнський реєстр донорів [32].

Наразі цифровізація систем охорони здоров'я не зупиняється. Україна також робить свої перші кроки до сталого та стійкого надання медичних послуг, поєднуючи аналогові та цифрові рішення. На цьому шляху слід очікувати і певні невдачі, наприклад такі як неадекватне впровадження електронної історії пацієнта (ePA). Дорогий процес сертифікації цифрових додатків у сфері охорони здоров'я (DiGAs) також є суттєвою перешкодою для деяких стартапів у галузі охорони здоров'я, оскільки він вимагає від них проведення широкомасштабного дослідження доказів.

Недостатні темпи розвитку стартапів, в тому числі і медичного спрямування, визначаються не досить повною законодавчою базою. В нашій країні відсутній Закон прямої дії, що регламентує діяльність стартапів. Наприклад у 2017 році в Латвії набув чинності Закон «Про підтримку стартапів» [33]. У відповідності до цього Закону є чітке законодавче визначення стартапу:

1) підприємство мало бути новоствореним, тобто таким здійснює комерційну не більше п'яти років з дня державної реєстрації;

2) мав бути наявним венчурний інвестор, який не був пов'язаною стороною у розумінні чинного законодавства, та інвестував не менше 30 000 євро для реалізації поданої бізнес-ідеї;

3) дохід підприємства від господарської діяльності за перші п'ять років з

моменту реєстрації мав бути меншим за 5 000 000 євро, з яких за перші два роки – до 200 000 євро;

4) прибуток нового підприємства не міг розподілятися як дивіденди з моменту його реєстрації в Комерційному реєстрі, а спрямовувався виключно на його подальший розвиток;

5) таке підприємство не могло бути реорганізованим, не могло мати частки в іншій компанії чи бути залежною компанією;

6) встановлено обмеження щодо наявного податкового боргу – не більше 150 євро;

7) стартап мав відповідати принаймні одній із таких характеристик інновації: (а) стартап володіє правами інтелектуальної власності на об'єкт, що лежить в основі розвитку інноваційного продукту чи послуги; б) принаймні 70 відсотків працівників мають ступінь магістра або доктора наук, в) з моменту державної реєстрації підприємства (стартапу) щонайменше 50% початкових витрат були спрямовані на дослідження та розробки;

8) щодо такого підприємства не відкрито провадження щодо неплатоспроможності.

Тільки організаційно-правові форми господарювання, що відповідають цим ознакам мають статус стартапів та можуть претендувати на певні преференції в цій сфері.

Висновки. Вдосконалення нормативно-правової бази та прийняття спеціального закону в Україні, що регулює діяльність стартапів, надасть додаткового поштовху розвитку стартапів та, зокрема, стартапів в медичній сфері. Водночас ми бачимо, як розгортається нова ера в секторі технологій охорони здоров'я. Цифрове здоров'я – це дуже прогресивний напрямок розвитку охорони здоров'я. Стартапи та відомі компанії на умовах державної підтримки в правовому середовищі, розробляють широкий спектр захоплюючих рішень, які, ймовірно, закріпляться на ринку лише через кілька років. Вони принесуть значні покращення, особливо коли йдеться про підвищення ефективності з точки зору вартості та догляду. Ми також бачимо, що багато нових старта-

пів у галузі охорони здоров'я зосереджуються на зміцненні здоров'я та ранньому виявленні хвороб, а не просто на оцінці та лікуванні хвороб, щойно з'явилися симптоми. Це справді сигналізує про необхідність системні зміни в системі державного управління стартапами медичної сфери та політиці наданні медичних послуг. Безумовно, настав час для створення державою цифрової системи охорони здоров'я, яка полегшить тягар медичних працівників, полегшить процес запобігання хворобам і виведе лікування на новий рівень за допомогою баз даних і штучного інтелекту. Запровадження широкої системи стимулювання стартапів медичної сфери державою буде важливим інституційно-управлінським кроком в цьому напрямі.

Список використаної літератури:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 28 «Про надання фінансової державної підтримки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28-2020-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 11.10.2023 р.).
2. Боярінова К.О., Копішинська К.О. Особливості законодавчого регулювання діяльності стартап-компаній в Україні. *Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2017. № 14. С. 393–398.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 736 «Порядок реалізації експериментального проекту щодо надання на конкурсних засадах фінансової підтримки стартапам в Україні, у тому числі в сфері інформаційних технологій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-2022-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 11.10.2023 р.).
4. Конкурс інженерних стартапів «Vernadsky Challenge». URL: <https://vernadskychallenge.com/ua/>. (дата звернення: 11.10.2023 р.).
5. Завадська А. Т. Правові аспекти підтримки стартапів у балтійських державах. *Конституційні засади розвитку інноваційного суспільства*. 2021. С. 142–150.
6. Поляков М. В., Ханіна О. І., Сазонець І. Л. Державна підтримка пріоритетних сфер науково-технологічного розвитку: космічна галузь, ІТ- сфера та медицина. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 11. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2371> (дата звернення: 18.08.2022).
7. Поляков М.В., Ханіна О.І., Сазонець І.Л. Державне регулювання економіки знань на основі онлайн технологій в умовах пандемії COVID-19. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 23. С. 29–36.
8. Сазонець І.Л., Саленко А.С. Детермінанти лібералізації високотехнологічного підприємництва в умовах постіндустріального переходу. Рівне. Волин. обереги, 2019. – 176 с.
9. Сазонець О. М., Никончук В.М. Методологія дослідження процесів інтелектуалізації в сучасній економіці. *Вісник НУВГП. Економічні науки : зб. наук. праць*. Рівне : НУВГП, 2020. Вип. 2(90). С. 198–210.

Khanina O. Government provision of conditions for the development of medical start-ups

It was determined that the researchers analyzed the peculiarities of the legislative regulation of startup companies in Ukraine, legal aspects of support for startups in European countries, methods of state support for priority areas of scientific and technological development in the space industry, IT and medicine, state regulation of the knowledge economy based on online technologies in the conditions of the COVID-19 pandemic, the place of startups in high-tech entrepreneurship in the conditions of the intellectualization of the economy.

It has been proven that the health care system of Ukraine is becoming more and more digital, as evidenced by the actions of state authorities and the support of innovative enterprises that constantly enter this large market and improve the provision of medical services in the form of new technologies. Ukraine is catching up internationally and following the example of countries such as Scandinavia and the US, where it has been easier for medical technology startups and innovative companies to succeed. Currently, many domestic hospitals and medical offices are starting to switch to digital technologies – among other things, to reduce the pressure of such a negative factor as a lack of staff

Medical start-ups that received support at the Vernadsky Challenge competitions in other years are presented. They presented such developments as the diagnosis of cardiovascular

diseases, interactive 3-D dummies for medical education, dressing material with a prolonged disinfecting effect, the All-Ukrainian register of donors.

It was emphasized that the improvement of the legal framework and the adoption of a special law in Ukraine regulating the activities of startups will provide an additional impetus to the development of startups and, in particular, startups in the medical field. It is noted that a new era is unfolding in the healthcare technology sector. Digital health is a progressive direction of health care development. Startups and well-known companies under the conditions of state support in the legal environment are developing a wide range of exciting solutions that are likely to be established in the market in just a few years. They will bring significant improvements, especially when it comes to cost and quality efficiency.

Key words: *state, conditions, development, medical, startups, competitions, support.*

УДК 351:614.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.29>

Т. М. Яневська

аспірантка кафедри публічного управління, туризму та готельно-ресторанної справи Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

СПЕЦІАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті узагальнено спеціальні механізми оцінювання ефективності системи публічного управління в сфері охорони здоров'я, поширені в міжнародній практиці. До таких механізмів віднесено, насамперед, всесвітньо відомі індекси: Глобальний індекс безпеки здоров'я; Індекс всезагального охоплення послугами охорони здоров'я; Глобальні індикатори цифрового здоров'я; Індекс процвітання. Проаналізовано комплекси показників, вироблені профільними міжнародними організаціями в сфері охорони здоров'я, в тому числі, статистичні показники стану здоров'я та його підтримки в світі, показники вимірювання стану інституційної системи забезпечення первинної медико-санітарної допомоги, показники дитячої та молодіжної смертності. Виокремлено показники світового розвитку в сфері охорони здоров'я, що використовуються Світовим банком, та показники оцінювання сфери охорони здоров'я, представлені в Світовому рейтингу конкурентоспроможності.

На основі аналізу зазначених механізмів оцінювання сформовано загальну структуру системи показників, що може використовуватися для оцінювання суспільної ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я України. Структура відображає чотири виміри відповідної ефективності, охоплюючи:

– показники стану самої системи публічного управління, що оцінюють: дієвість публічної політики та механізмів публічного управління в сфері охорони здоров'я; якість нормативно-правової бази сфери охорони здоров'я; відповідність системи публічного управління міжнародним стандартам;

– показники стану сфери охорони здоров'я як об'єкта управління, за допомогою яких оцінюються: якість послуг охорони здоров'я; якість організації надання послуг охорони здоров'я; результативність лікування інфекційних захворювань; результативність профілактики й запобігання неінфекційним захворюванням, епідеміям інфекційних захворювань;

– показники стану механізмів забезпечення сфери охорони здоров'я, включаючи: кадрове забезпечення; фінансування; матеріально-технічне забезпечення та фізичну інфраструктуру; інформаційне забезпечення та рівень використання цифрових технологій;

– показники стану здоров'я населення та впливу на нього чинників ризику, зокрема: здоров'я дітей та молоді; жіночого й материнського здоров'я; довголіття; поширеності інфекційних і неінфекційних захворювань; розповсюдження чинників ризику для здоров'я, пов'язаних зі способом життя громадян, з навколишнім природним та соціальним середовищем.

Ключові слова: публічне управління, сфера охорони здоров'я, оцінювання ефективності, показники оцінювання, здоров'я населення, цифрове здоров'я.

Постановка проблеми. Стратегія національної безпеки України відносить всебічне забезпечення права людини на охорону здоров'я до основних напрямів діяльності держави для забезпечення

її національних інтересів і безпеки [1]. Головним чинником функціонування сфери охорони здоров'я на високому рівні в інтересах суспільства виступає ефективність системи публічного управління в

даній сфері. Необхідною складовою досягнення й підтримки такої ефективності є її оцінювання, що потребує спеціальної системи показників. У цьому зв'язку в міжнародній практиці напрацьовано низку механізмів оцінювання, які доцільно осмислити з погляду використання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам оцінювання ефективності охорони здоров'я та публічного управління в цій сфері, в тому числі виділенню відповідних оціночних показників на основі аналізу зарубіжних підходів, приділяли суттєву увагу Д. Гавриченко, О. Говорко, В. Григорович, О. Завада, П. Іванчов, Д. Карамішев, Н. Кризіна, Л. Криничко, Д. Медяник, О. Миколенко, С. Назарко, Я. Радиш, Н. Рингач, І. Рожкова, М. Стівбан, Н. Удовиченко, І. Яремко та ін. Проте, відповідний міжнародний досвід у комплексному вигляді не був предметом поглибленого наукового аналізу.

Мета статті – узагальнення спеціальних механізмів оцінювання ефективності системи публічного управління в сфері охорони здоров'я, поширених в міжнародній практиці, та формування на цій основі загальної структури системи відповідних показників оцінювання для використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Серед зазначених спеціальних механізмів оцінювання в міжнародній практиці використовуються, насамперед, кілька комплексних індексів. Так, з 2019 р. в світовому масштабі розраховується **Глобальний індекс безпеки здоров'я** (Global Health Security Index, далі – модель GHS), що є спільною розробкою громадської організації «Ініціатива з ядерної загрози» та Школи громадського здоров'я Блумберга Університету Джонса Хопкінса. Модель GHS включає 6 категорій, спрямованих на оцінювання можливостей країн по запобіганню, виявленню й реагуванню на біологічні загрози суспільному здоров'ю, а також чинників, що можуть послаблювати або зміцнювати ці можливості. В межах категорій сформовано 37 індикаторів, що поділені на 96 субіндикаторів, тому загальна структура індексу має наступний вигляд [6, с. 6–13, 28–61].

1. Запобігання появи або викидів патогенів, особливо тих, що можуть викликати надзвичайні ситуації для суспільного здоров'я в міжнародному масштабі. В цій категорії оцінюються: стійкість патогенів до протимікробних препаратів; зоонозні захворювання; біобезпека; біозбереження; дослідження подвійного призначення та культура відповідальної науки; імунізація.

2. Раннє виявлення та повідомлення щодо епідемій, які потенційно можуть поширюватися через національні та регіональні кордони. До аспектів оцінювання за цією категорією належать: якість та стрункість лабораторних систем; ланцюжки доставки до лабораторій; нагляд та оповіщення в режимі реального часу; доступність та прозорість даних спостережень за захворюваністю; відстеження випадків захворювань; кадри для протидії епідеміям.

3. Швидке реагування та зменшення наслідків поширення епідемії, що розкривається через наступні аспекти оцінювання: планування готовності та реагування щодо надзвичайних ситуацій; виконання планів реагування; оперативне реагування на надзвичайні ситуації; координація між органами влади у сфері охорони здоров'я та безпеки; ризикові комунікації; доступ до комунікативної інфраструктури; обмеження на торгівлю й подорожування.

4. Система охорони здоров'я – достатність та надійність системи охорони здоров'я для лікування хворих та захисту медичних працівників, що оцінюється за наступними напрямками: потенціал системи охорони здоров'я в клініках, лікарнях та медичних центрах громад; ланцюжки поставок для системи охорони здоров'я; медичні заходи протидії та залучення кадрових ресурсів; доступ до охорони здоров'я; наявність налагодженої системи комунікацій між посадовцями органів влади та працівниками сфери охорони здоров'я під час надзвичайних ситуацій; практики контролю інфекцій; спроможність випробовувати та схвалювати нові медичні заходи протидії.

5. Відповідність міжнародним нормам, що охоплює наступні напрями: звітність

про дотримання Міжнародних медико-санітарних правил та зменшення ризиків стихійних лих епідемічного походження; міждержавні угоди щодо реагування на надзвичайні ситуації, пов'язані із здоров'ям тварин; міжнародні зобов'язання; Спільна зовнішня оцінка ВООЗ та Методика оцінювання ефективності ветеринарних служб Світової організації охорони здоров'я тварин; фінансування; зобов'язання по обміну генетичною та біологічною інформацією і зразками.

6. Ризикове середовище – загальне ризикове середовище та уразливість країни до біологічних загроз, що включає: політичні та безпекові ризики; соціально-економічна стійкість; відповідність інфраструктури); ризики навколишнього середовища; уразливість системи охорони здоров'я.

Для розрахунку за моделлю GHS формується велика команда експертів, що представляють окремі країни та регіони. Експерти збирають вихідні дані для обчислень, керуючись питаннями, які розроблені для кожного субіндикатора (всього 171 питання). Джерелами для отримання вихідних даних виступають: нормативно-правові акти; звіти урядів; наукові публікації; інформація з веб-порталів і сайтів органів публічної влади, національних неурядових організацій, міжнародних організацій (ВООЗ, Світового банку, Програми розвитку ООН, Світової організації охорони здоров'я тварин та ін.); міжнародні та місцеві новини, публікації в медіа. На основі значень субіндикаторів, що мають однакову вагу, за спеціальною методикою розраховуються оцінки в межах 100-бальної шкали за кожною категорією та в цілому за Індексом GHS [6, с. 18–25].

Відповідно до останнього дослідження 2021 р., що охопило 195 країн, Україна зайняла 83 місце за даним індексом. При цьому оцінки нашої країни за категоріями є досить різними. Так, рейтинг України є найкращим в категорії «Система охорони здоров'я» (44 місце), але відверто низьким в категоріях «Швидке реагування» (164 місце) та «Ризикове середовище» (141 місце) [2, с. 28–35].

Ще одним інструментом, що може використовуватися при оцінюванні суспіль-

ної ефективності всієї системи публічного управління в сфері охорони здоров'я тієї чи іншої країни, є **Індекс всезагального охоплення послугами охорони здоров'я** (UHC Service Coverage Index, далі – модель UHC). Цей індекс розроблений ВООЗ на основі розуміння такого всезагального охоплення як надання можливостей всім людям планети отримувати якісні послуги охорони здоров'я, коли і де вони їх потребують, без фінансових труднощів. Базовими принципами побудови моделі UHC визначені: охоплення основних напрямів охорони здоров'я; включення різних видів послуг (зміцнення здоров'я, профілактика захворювань, лікування, реабілітація, паліативна допомога); надання переваги ефективним заходам охоплення послугами; розподіл, по можливості, за ключовими аспектами нерівності [11, с. 4].

Модель UHC включає 4 компоненти (субіндекси), кожен з яких складається з кількох індикаторів (всього їх 14). Ці індикатори призначені відобразити повноту охоплення основними послугами охорони здоров'я всього населення країни, що зумовило таку загальну структуру індексу [11, с. 82–83].

1. Репродуктивне здоров'я, здоров'я матерів, новонароджених та дітей, зокрема: використання сучасних методів планування сім'ї; допологове спостереження, обслуговування після 4 років; вакцинація трьома дозами проти дифтерії, правцю та коклюшу; догляд при підозрі на горсті респіраторні інфекції.

2. Інфекційні захворювання, в тому числі: лікування туберкульозу; терапія ВІЛ; використання інсектицидів для профілактики малярії; доступ до базових санітарних послуг.

3. Неінфекційні захворювання, включаючи: профілактику та лікування гіпертонії; запобігання поширенню діабету; контроль та запобігання поширенню тютюнопаління.

4. Сервісний потенціал та доступ, зокрема: щільність ліжко-місць; щільність працівників сфери охорони здоров'я; спроможність дотримуватися Міжнародних медико-санітарних правил.

Значення індикаторів одержуються з низки досліджень за спеціальними про-

грамами ВООЗ, Дитячого фонду ООН, Фонду ООН у галузі народонаселення, а також уточнюються шляхом консультацій з представниками міністерств охорони здоров'я, національними та міжнародними експертами. На основі цих значень за спеціальною методикою в межах 100-бальної шкали розраховується як загалом Індекс УНС, так і кожен його компонент (субіндекс). Останні розрахунки були проведені станом на 2021 р. та охопили 194 країни, що входять до ВООЗ. За результатами розрахунків Україна набрала 76 балів та розділила 63–69 місце разом з Антигуа і Барбуду, Бахрейном, Гайаною, Малайзією, Катаром і Туреччиною. Загалом Україна оцінюється як країна з високим рівнем охоплення послугами охорони здоров'я, небагато поступаючись лідерам за індексом УНС. При цьому, згідно з оцінками за субіндексами, в нашій країні на дуже високому рівні налагоджені послуги з охорони репродуктивного здоров'я, здоров'я матерів, новонароджених та дітей (82 бали), наявний дуже високий потенціал сфери охорони здоров'я (87 балів). Натомість, дещо гірше організовані профілактика й лікування інфекційних та, особливо, неінфекційних захворювань (відповідно, 71 та 65 балів) [11, с. 95].

Для оцінювання ступеню впровадження сучасних інформаційних технологій в охорону здоров'я та управління нею використовуються **Глобальні індикатори цифрового здоров'я** (Global Digital Health Monitor Indicators, далі – модель GDHI). Цей інструмент розроблений ВООЗ як інтерактивна веб-платформа, що відображає стан та динаміку рівня цифрової трансформації сфери охорони здоров'я на національному, регіональному та глобальному рівнях [3, с. 4–7].

Модель охоплює 7 сфер оцінювання, за якими визначені 23 основні індикатори. Крім того, в межах частини сфер містяться додаткові індикатори, що призначені відобразити деякі специфічні аспекти цифровізації сфери охорони здоров'я, проте вони не використовуються при оцінюванні. Отже, загальна структура моделі GDHI включає наступні сфери оцінювання [5]:

– лідерство та врядування – включення питань цифрової трансформації в

систему національних цілей та пріоритетів розвитку охорони здоров'я;

– стратегія та інвестиції – наявність стратегії, плану та фінансового забезпечення впровадження цифрових технологій в охорони здоров'я;

– законодавство, політика та відповідальність – нормативно-правове забезпечення конфіденційності, безпеки та захисту користувачів цифрових послуг охорони здоров'я;

– кадрове забезпечення – наявність підготовлених працівників для підтримки, використання й розвитку цифрових технологій в сфері охорони здоров'я;

– стандарти та сумісність – забезпечення безперешкодного переміщення даних між усіма інформаційними системами в сфері охорони здоров'я.

– інфраструктура – наявність необхідного обладнання та підключень для функціонування цифрових послуг і прикладних програм в сфері охорони здоров'я;

– обслуговування – якість функціонування системи цифрових послуг у сфері охорони здоров'я.

Значення індикаторів GDHI для кожної країни оцінюються експертним шляхом. Для цього представники національних органів влади і неурядових організацій в сфері охорони здоров'я, інші експерти з питань цифрової охорони здоров'я надають свої оцінки та фактичну інформацію, що їх підтверджує, до спеціальної команди ВООЗ. Остання перевіряє та уточнює оцінки у взаємодії з відповідальними особами національних міністерств охорони здоров'я. На основі отриманих значень основних індикаторів фахівці ВООЗ розраховують для кожної країни так звану «стадію зрілості» за кожною із 7 сфер оцінювання, а також загалом «стадію цифрової зрілості» системи охорони здоров'я в межах 5-бальної шкали. Для країн, з яких не надійшла інформація, орієнтовні значення частини індикаторів отримані із загальнодоступних досліджень Світового банку, Всесвітнього економічного форуму тощо. При цьому ВООЗ запрошує всі країни приєднуватися до участі в оцінюванні за моделлю GDHI [3, с. 12–13].

В останньому оцінюванні 2023 р. представлено 67 країн, з яких 3 країни перебу-

вають за цифровою зрілістю системи охорони здоров'я на 5 стадії, а 15 країн – на 4 стадії. Для України, яка поки що не брала участі в даному оцінюванні, на основі оприлюднених джерел розраховані такі стадії зрілості за частиною сфер, а саме: лідерство та врядування – 4 стадія; законодавство, політика та відповідальність – 3 стадія; інфраструктура – 4 стадія [4].

Доцільно також звернути увагу на **Індекс процвітання** (Legatum Prosperity Index, далі – модель LPI), що розроблений неурядовою організацією «Інститут спадщини» (Legatum Institute). В основу моделі покладене розуміння процвітання як забезпечення всім людям можливості процвітати шляхом реалізації їх унікального потенціалу та участі в зміцненні своїх громад і націй. Модель LPI містить 12 так званих колон (фактично, субіндексів), на яких ґрунтується процвітання. Одним із субіндексів є «здоров'я», що передбачає вимірювання рівня здоров'я громадян та їх доступу до необхідних послуг для підтримки хорошого здоров'я за наступними напрямками [10, с. 7–10, 85]:

- поведінкові чинники ризику: ожиріння; тютюнопаління; безладне вживання психотропних речовин;

- профілактичні заходи, такі як: вакцинація проти дифтерії, кору, гепатиту; поширеність контрацепції; охоплення допологовим доглядом; наявність національних скринінгових програм;

- система охорони здоров'я, зокрема: охоплення послугами охорони здоров'я; медичне обладнання; медичні працівники та інший персонал; прийняття пологів кваліфікованим персоналом; охоплення лікуванням хворих на туберкульоз; антиретровірусна терапія ВІЛ; задоволеність послугами охорони здоров'я;

- психічне здоров'я, включаючи: емоційне благополуччя; депресивні розлади; самогубства;

- фізичне здоров'я, в тому числі: фізичний біль; проблеми зі здоров'ям; інфекційні захворювання; неінфекційні захворювання; підвищений артеріальний тиск;

- довголіття, зокрема: материнська смертність; смертність дітей до 5 років; смертність у віці 5–14 років; смертність

у віці 15–60 років; очікувана тривалість життя у віці після 60 років.

Описані індикатори вибрані зі спеціальних досліджень ВООЗ, Дитячого фонду ООН, Фонду ООН у галузі народонаселення, Інституту Геллапа, Міжвідомчої групи ООН з питань дитячої смертності та ін. З цих досліджень отримуються і значення індикаторів, на основі яких за спеціальною методикою розраховується значення субіндексу «здоров'я» в межах 100-бальної шкали. За даними останнього дослідження 2023 р. Україна зайняла за даним субіндексом 101 місце серед 167 країн, набравши 68,71 балів, що суттєво менше, ніж у країн-лідерів.

Певний **набір показників оцінювання сфери охорони здоров'я** представлений також у **Світовому рейтингу конкурентоспроможності** (World Competitiveness Ranking, далі – модель WCR), розробленому Швейцарським міжнародним інститутом розвитку менеджменту. Цей індекс, що розраховується з 1989 р., покликаний дати комплексну оцінку економічної конкурентоспроможності країн з точки зору не лише зростання ВВП та продуктивності праці, але й політичних, соціальних та культурних вимірів. Рейтинг включає 4 основні групи показників, кожна з яких містить 5 підгруп. Однією є підгруп є «охорона здоров'я й навколишнє середовище», в якій присутні наступні розрахункові показники оцінювання сфери охорони здоров'я: загальні витрати по країні на охорону здоров'я (% ВВП); відповідність інфраструктури охорони здоров'я потребам суспільства; очікувана тривалість життя при народженні; число жителів на одного лікаря та одну медсестру; Індекс всезагального охоплення послугами охорони здоров'я (проаналізований вище). На основі цих показників, а також 15 показників стану навколишнього середовища в межах моделі WCR розраховується субіндекс «охорона здоров'я й навколишнє середовище». Згідно з дослідженням 2023 р., в якому Україна не представлена, п'ятьма найкращими країнами за цим субіндексом визнані Швейцарія, Ісландія, Данія, Швеція, Фінляндія [12, с. 53; 13].

Крім розглянутих моделей, профільними міжнародними організаціями, насамперед ВООЗ, вироблені широкі комплекси показників, що також дозволяють різнобічно характеризувати суспільну ефективність системи публічного управління в сфері охорони здоров'я. Так, ВООЗ виробила комплекс **статистичних показників стану здоров'я та його підтримки в світі** (World Health Statistics Indicators, далі – показники СОЗ). ВООЗ виділила більше 50 показників СОЗ, що загалом покликані відслідковувати прогрес у виконанні завдань, поставлених ООН для досягнення Цілі 3 «Міцне здоров'я і благополуччя» в галузі сталого розвитку до 2030 р., а також пов'язаних з ними завдань Тринадцятої загальної програми роботи ВООЗ. Зокрема, останній статистичний звіт 2023 р. включив 56 показників, які на основі структури звіту можна поділити за 7 основними напрямками оцінювання:

дитяче та підліткове здоров'я; жіноче здоров'я; інфекційні захворювання; травматизм і насильство; неінфекційні хвороби та вплив способу життя на здоров'я; вплив навколишнього середовища на здоров'я; система охорони здоров'я [15, с. 83–115].

Дані країн за показниками СОЗ збираються зі спеціальних досліджень та баз даних ВООЗ, Департаменту ООН з економічних і соціальних питань, Дитячого фонду ООН, Світового банку та ін. В табл. 1 наведена інформація зі звіту 2023 р. про окремі важливі, на наш погляд, показники СОЗ в Україні за кожним основним напрямком оцінювання. Виходячи з цієї інформації, в нашій державі стан охорони здоров'я за більшою частиною показників є кращим, ніж у світі та наближається до середнього рівня в Європейському регіоні ВООЗ. Проте, можна відзначити суттєві проблеми зі смертністю від неінфекційних хвороб, споживанням алкоголю (хоча і в

Таблиця 1

Значення вибраних показників СОЗ в Україні порівняно з середніми оцінками в Європейському регіоні ВООЗ та світі [15, с. 91, 98–99, 107]

Напрямок та показник оцінювання	Україна	Європейський регіон ВООЗ	Світ в цілому
1. Дитяче та підліткове здоров'я: – рівень смертності дітей до 5 років (U5MR), 2021 р.	8	8	38
2. Жіноче здоров'я: – рівень материнської смертності (на 100000 живонароджених дітей), 2020 р.	17	13	223
3. Інфекційні захворювання: – частота нових випадків зараження ВІЛ (на 1000 неінфікованих осіб), 2021 р. – рівень зараження туберкульозом (на 100000 осіб), 2021 р.	0,15 71	0,2 25	0,19 134
4. Травматизм і насильство: – рівень смертності від дорожньо-транспортних пригод (на 100000 осіб), 2019 р.	10,2	7,4	16,7
5. Неінфекційні хвороби та вплив способу життя на здоров'я: – ймовірність смерті осіб віком 30-70 років від будь-якого серцево-судинного (CVD), онкологічного, хронічного респіраторного (CRD) захворювання, діабету, 2019 р. – рівень споживання алкоголю (літри чистого спирту на 1 особу віком 15 років і старше), 2019 р.	25,5 8,7	16,3 9,2	17,8 5,5
6. Вплив навколишнього середовища на здоров'я: – стандартизований за віком рівень смертності, пов'язаної із забрудненням повітря домогосподарств та навколишнього середовища (на 100000 осіб), 2019 р.	78,9	44,5	103,6
7. Система охорони здоров'я: – середнє значення оцінок 15 базових спроможностей країни відповідно до Міжнародних медико-санітарних правил, 2022 р.	69	76	66

Європі також) та, особливо, із захворюваністю на туберкульоз і смертністю від забрудненого повітря.

Поряд із розглянутими показниками, існує окремий комплекс **показників вимірювання стану інституційної системи забезпечення первинної медико-санітарної допомоги** (Primary Health Care Measurement Indicators, далі – показники ІПМСД). Ці показники запроваджені ВООЗ на основі розуміння первинної медико-санітарної допомоги як загальнодержавного та загальносуспільного підходу до охорони здоров'я, що поєднує три основні компоненти: багатогалузеву політику та дії; наділення людей та громад повноваженнями; первинний догляд та базові функції як ядро інтегрованих послуг охорони здоров'я. На думку розробників показників, суспільна ефективність первинної медико-санітарної допомоги визначається дією операційної структури, що включає 14 взаємозалежних, взаємопов'язаних та взаємопосилюваних важелів, в тому числі: 4 базових стратегічних (політичні зобов'язання та лідерство, засади врядування і політики, виділення та розподіл фінансів, залучення громад та інших зацікавлених сторін); 10 операційних (моделі надання послуг, персонал, фізична інфраструктура, лікарські засоби та інші продукти сфери охорони здоров'я, участь приватного сектору, плата за послуги, цифрові технології в сфері охорони здоров'я, підвищення якості послуг, дослідження питань первинної медико-санітарної допомоги, моніторинг та оцінювання) [8, с. 1–3].

Виходячи з описаної операційної структури, сформовано 87 показників ІПМСД, що структуровані за описаними важелями, а також за основними системними складовими діяльності щодо забезпечення первинної медико-санітарної допомоги (структури, вхідні умови та ресурси, процеси, результати та якість послуг). Загалом система показників ІПМСД складається з 11 груп, що відображають наступні виміри сфери охорони здоров'я: врядування; адаптація до потреб населення; фінансування; фізична інфраструктура; персонал; лікарські засоби та інші продукти; інформація; цифрові технології; моделі надання послуг; наявність і доступ-

ність послуг; якість обслуговування пацієнтів [9, с. 2].

Основними джерелами інформації про показники ІПМСД конкретних країн виступають різноманітні соціологічні обстеження на різних рівнях охорони здоров'я (національному, субнаціональному, окремих закладів), національні системи регулярного збору й обліку даних у відповідній сфері та управлінні нею [8, с. 37–38].

Міжвідомча група ООН з питань дитячої смертності розробила низку спеціальних **показників дитячої та молодіжної смертності** (Child and Youth Mortality Indicators, далі – показники ДМС). Як зазначають розробники, виживання дітей є критично значущим аспектом забезпечення їх фундаментальних прав і, загалом, процвітання суспільства, оскільки його майбутнє залежить від підростаючого покоління. Тому на рівні ООН визнано необхідність активізації зусиль світової спільноти, а значить і урядів держав, для запобігання дитячій і молодіжній смертності [7, с. 3]. Отже, рівень такої смертності є одним з важливих вимірів суспільної ефективності системи публічного управління в сфері охорони здоров'я.

Основні показники ДМС поділені за трьома віковими категоріями: до 5 років; 5–14 років; 15–24 роки. В кожній категорії виділені абсолютні та питомі показники, а також відображений статевий аспект. Переважними джерелами даних для розрахунку значень цих показників за країнами є національні системи реєстрації актів цивільного стану, що на постійній основі фіксують факти народження та смерті. Натомість, у країнах, де ці системи не функціонують належним чином, дані про дитячу та молодіжну смертність збираються на основі результатів періодичних переписів населення, а також шляхом опитувань жінок щодо виживання їх дітей в межах спеціальних обстежень домогосподарств за підтримки таких організацій як, наприклад, Дитячий фонд ООН або Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) [7, с. 36–37].

Поряд зі спеціалізованими інституціями, Світовий банк також пропонує власний погляд на комплекс основних показників для порівняння стану здоров'я людей

та систем його охорони в глобальному масштабі. Цією міжнародною організацією виокремлено більше 50 **показників світового розвитку в сфері охорони здоров'я** (далі – показники СРОЗД), що включають такі групи: система охорони здоров'я; охоплення та якість профілактики захворювань; репродуктивне здоров'я; чинники ризику для здоров'я та майбутні виклики; залежність здоров'я дітей від доходів; залежність репродуктивного й жіночого здоров'я від доходів; демографічний аспект залежності здоров'я від доходів. Фактичні дані за цими показниками збираються та узагальнюються національними органами влади та міжнародними організаціями з питань розвитку, зокрема, самим Світовим банком, а потім перевіряються й уточнюються за допомогою експертів [14].

Близько половини показників СРОЗД дублюють ті, що використовуються ВООЗ. Інша половина показників доповнює певні особливі характеристики сфери охорони здоров'я або розкриває її з погляду нерівності в доходах і гендерної нерівності. Переважна більшість таких специфічних показників є актуальною майже виключно для країн, що розвиваються. Проте, деякі показники видаються важливими для України, а саме:

- рівень успішності лікування випадків туберкульозу (% від числа нових випадків);
- поширеність ВІЛ, зокрема: загальний % населення віком 15–49 років; % жінок віком 15 років і старше; відсоток чоловіків та жінок віком 15–24 роки;
- відсоток охоплення осіб з ВІЛ антиретровірусною терапією.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи аналіз розглянутих механізмів оцінювання, можна загалом поділити представлені в них показники на чотири наступні категорії, що відображають чотири виміри ефективності на рівні всієї системи публічного управління в сфері охорони здоров'я.

1. Показники стану самої системи публічного управління, що оцінюють: дієвість публічної політики та механізмів публічного управління в сфері охорони здоров'я; якість нормативно-правової бази сфери охорони здоров'я; відповід-

ність системи публічного управління міжнародним стандартам;

2. Показники стану сфери охорони здоров'я як об'єкта управління, за допомогою яких оцінюються: якість послуг охорони здоров'я; якість організації надання послуг охорони здоров'я; результативність лікування інфекційних захворювань; результативність профілактики й запобігання неінфекційним захворюванням, епідеміям інфекційних захворювань;

3. Показники стану механізмів забезпечення сфери охорони здоров'я, включаючи: кадрове забезпечення; фінансування; матеріально-технічне забезпечення та фізичну інфраструктури; інформаційне забезпечення та рівень використання цифрових технологій;

4. Показники стану здоров'я населення та впливу на нього чинників ризику, зокрема: здоров'я дітей та молоді; жіночого й материнського здоров'я; довголіття; поширеності інфекційних і неінфекційних захворювань; розповсюдження чинників ризику для здоров'я, пов'язаних зі способом життя громадян, з навколишнім природним та соціальним середовищем.

Сформована загальна структура системи показників є всеохопною та універсальною, що зумовлює доцільність її використання для оцінювання суспільної ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я України, проте при виборі конкретних оціночних показників міжнародні підходи мають адаптуватися до вітчизняних умов. Потреби такої адаптації визначають перспективи подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n5> (дата звернення: 2.04.2024).
2. Bell J., Nuzzo J. Global Health Security Index 2021: Advancing Collective Action and Accountability amid Global Crisis. Washington: Nuclear Threat Initiative, 2021. 260 p. URL: <https://www.nti.org/>

- analysis/articles/2021-ghs-index-advancing-collective-action-and-accountability-amid-global-crisis/ (дата звернення: 24.02.2024).
3. Chukwu E., Mechael P., Edelman J., Layer E. The State of Digital Health Report 2023. Washington: Global Digital Health Monitor, 2023. 32 p. URL: <https://digitalhealthmonitor.org/stateofdigitalhealth23> (дата звернення: 10.03.2024).
 4. Global Digital Health Monitor 2023. Ukraine. URL: https://monitor.digitalhealthmonitor.org/country_profile/UKR (дата звернення: 22.02.2024).
 5. Global Digital Health Monitor Indicator Guide. URL: https://monitor.digitalhealthmonitor.org/indicators_info (дата звернення: 4.03.2024).
 6. Global Health Security Index Methodology 2021. London: Economist Impact, 2021. 63 p. URL: https://www.nti.org/wp-content/uploads/2021/12/2021_GHSindex_Methodology_FINAL.pdf (дата звернення: 28.02.2024).
 7. Levels & Trends in Child Mortality: Report 2022 / Sharrow D., Hug L., Liu Y., Lindt N. et al. New York: United Nations Children's Fund, 2023. 76 p. URL: <https://data.unicef.org/resources/levels-and-trends-in-child-mortality/> (дата звернення: 23.03.2024).
 8. Primary health care measurement framework and indicators: monitoring health systems through a primary health care lens / direct by Kelley E., Dalil S. Geneva: World Health Organization, 2022. 48 p. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240044210> (дата звернення: 18.03.2024).
 9. Primary health care measurement framework and indicators: monitoring health systems through a primary health care lens. Web Annex. Technical specifications / direct by Kelley E., Dalil S. Geneva: World Health Organization, 2022. 152 p. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240044234> (дата звернення: 18.03.2024).
 10. The 2023 Legatum Prosperity Index / Benetti F., Harris E., Bickauskaite M., Flanagan S. et al. London: Legatum Institute, 2023. 100 p. URL: https://www.prosperity.com/download_file/view_inline/4789 (дата звернення: 12.03.2024).
 11. Tracking universal health coverage: 2023 global monitoring report / Fergus C., Flores G., Abbasi A., Gordeev V. et al. Geneva: World Health Organization, 2023. 135 p. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240080379> (дата звернення: 15.03.2024).
 12. World Competitiveness Booklet 2023 / Bris A., Cabolis C., Caballero J., Hediger M. et al. Lausanne: International Institute for Management Development, 2023. 130 p. URL: <https://imd.cld.bz/IMD-World-Competitiveness-Booklet-2023> (дата звернення: 25.01.2024).
 13. World Competitiveness Ranking. List of Criteria. URL: https://imd.widen.net/view/pdf/kzqx1pambc/All_criteria_list_WCY_2023.pdf (дата звернення: 25.01.2024).
 14. World Development Indicators Statistical Tables. URL: <https://wdi.worldbank.org/tables> (дата звернення: 1.03.2024).
 15. World health statistics 2023: monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals. Geneva: World Health Organization, 2023. 119 p. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240074323> (дата звернення: 19.03.2024).

Yanevska T. Special evaluation mechanisms of public governance efficiency in health care sphere: international experience for Ukraine

In this article the internationally spread special evaluation mechanisms of public governance efficiency in health care sphere are generalized. The world famous indexes are fallen into such mechanisms, namely, Global Health Security Index, UHC Service Coverage Index, Global Digital Health Monitor Indicators, Legatum Prosperity Index. Indicator sets developed by specialized international organizations in health care sphere are analyzed, including World Health Statistics Indicators, Primary Health Care Measurement Indicators, Child and Youth Mortality Indicators. Evaluation indicators for health care sphere are selected also from World Development Indicators of World Bank and from World Competitiveness Ranking.

The general structure of indicators system is built based on analysis of mentioned evaluation mechanisms. This structure is suitable for evaluation of public governance efficiency in Ukrainian health care sphere, and it reflects four dimensions of appropriate efficiency. The structure covers indicators for:

– conditions of public governance system itself, including effectiveness of public policy and public governance mechanisms in health care sphere, quality of health legal and regulatory base, compliance of public governance system with international standards;

– conditions of health care sphere as governing object in following aspects: quality of health care services; quality of providing organization of health care services; productivity of infectious diseases treatment; productivity of preventive maintenance of non-communicable diseases and infectious disease epidemics;

– conditions of supporting mechanisms in health care sphere, such as personnel providing, financing, material and technical supporting, physical infrastructure, information providing and using level of digital technologies;

– conditions of people health and risk factors, in particular: child and youth health; female and maternal health; longevity; prevalence of infectious and non-communicable diseases; extension of health risk factors related to life styles of people, natural and societal environment.

Key words: public governance, health care sphere, efficiency evaluation, evaluation indicators, people health, digital health.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.30>

О. Ф. Ситников,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового і податкового права
Державного податкового університету
ORCID ID: 0000-0002-9637-5557

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СУБ'ЄКТІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, сформовано авторський підхід щодо тлумачення поняття суб'єктів звернення до адміністративного суду. Надано характеристику адміністративно процесуальній праводієздатності та правосуб'єктності суб'єктів звернення до адміністративного суду. Відмічено, що суб'єкт звернення до адміністративного суду нерідко не є безпосередньо стороною спірної ситуації і має в справі виключно процесуальну зацікавленість. Визначено, що наявність або відсутність в особи необхідного обсягу адміністративної процесуальної правосуб'єктності є важливим критерієм розмежування таких близьких категорій, як право на судовий захист і право на звернення до суду, зокрема адміністративного. Право на судовий захист є безумовним, тобто будь-яка особа, права, свободи або законні інтереси якої порушені, може скористатися судовою формою їх захисту. Однак для того, щоб суд міг захистити зазначену особу, вона повинна звернутися до нього у встановленому законом порядку, для чого повинна володіти необхідним обсягом дієздатності. Тобто звернення – це юридично значуща дія, яку має вчинити дієздатна особа для того, щоб ініціювати роботу судової форми захисту її прав, свобод і законних інтересів. Звідси право на судовий захист може реалізувати кожна правоздатна особа, права, свободи чи законні інтереси якої порушені, у свою реалізувати право на звернення до суду може лише дієздатна особа. У разі відсутності в особи необхідного обсягу правоздатності в її інтересах до суду звертається представник цієї особи. Зроблено висновок, що значення правового статусу суб'єктів звернення як засадничого аспекту досліджуваного питання полягає в тому, що саме вони є тими, хто згідно із законом може ініціювати адміністративний судовий процес у відповідні йому процесуальні відносини з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб від протиправної поведінки (дій, бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Причому суб'єкт звернення до адміністративного суду нерідко не є безпосередньо стороною спірної ситуації і має в справі виключно процесуальну зацікавленість.

Ключові слова: суб'єкт, звернення, позовна заява, адміністративний суд, адміністративний процес.

Актуальність теми. Конституційне право на судовий захист та право на звернення до адміністративного суду перебувають у тісному взаємозв'язку. З огляду на

складність і специфіку права на судовий захист, можна говорити про його потенційний характер до моменту конкретного волевиявлення особи у вигляді звернення

до суду, що підтверджує суб'єктивну природу цього права. Без конкретної реалізації воно залишається декларацією. Таке право надається і гарантується державою, але рішення про його застосування або незастосування належить особі через її волевиявлення. З моменту реалізації права на судовий захист у конкретній формі судочинства, а саме з моменту звернення до адміністративного суду, це право набуває фактичного характеру [1]. Отже, важливим кроком є вивчення кола суб'єктів звернення до адміністративного суду.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені зверненню громадян до адміністративного суду, у своїх наукових працях розглядали: Г.В. Атаманчук, М.Я. Болдін, Е.Ф. Демський, О.В. Джафарова, В.В. Жидецька, С.В. Зливко, І.Б. Коліушко, В.П. Петков, Н.Б. Писаренко, В.Б. Пчелін, К.В. Шкарупа, О.О. Шкута, та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, у науковій літературі недостатньо опрацьованими є питання, присвячені характеристиці суб'єктів звернення до адміністративного суду.

Саме тому метою статті є: надати характеристику суб'єктам звернення до адміністративного суду.

Виклад основного матеріалу. Аналіз Конституції України, зокрема розділу II, свідчить про те, що Верховна Рада України в межах визначення належності тих чи інших прав та свобод певному суб'єкту визначив таку комбінацію термінів, як «усі» (ст. 21, 40), «людина», «кожна людина» (ст. 23, 27, 29), «громадянин» (ст. 24), «громадяни» (ст. 36, 38, 39), «кожен (кожному)» (ст. 28, 41, 55).

На перший погляд видається, що держава гарантує кожній людині, яка перебуває на території нашої держави, або громадянину можливість безперешкодно скористатися судовим захистом своїх прав, свобод і законних інтересів, зокрема в публічно-паровій сфері (навіть якщо взяти до уваги ст. 24 Основного Закону, якою передбачено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом). Крім того, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками

раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [2].

Рівність прав жінки й чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних із чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства та дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям [2]. Таким чином, в аналізованій статті переважно йдеться про належність прав фізичній особі.

Однак, імплементуючи положення Конституції України щодо права на звернення до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів у законодавство України, зокрема Цивільному кодексу України (ст. 16), Законі України «Про судоустрій та статус суддів» (ст. 3, 7) та КАС України (ст. 5), законодавець розширив поняття, які використовує Конституція, і зазначив термін «кожна особа», що є більш доречним та обґрунтованим.

Конституційний Суд України в рішенні № 6-зп у справі № 18/1148-97 від 25 листопада 1997 року, надаючи офіційне тлумачення в ч. 2 ст. 55 Конституції України, роз'яснив, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемлюють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

Водночас ст. 124 Основного Закону, хоча й опосередковано, проте свідчить про те, що суб'єктами означеного звернення можуть бути також юридичні особи. Адже в ній закріплено, що юридичний спір будь-якого характеру підвідомчий судам. Оскільки адміністративний конфлікт може виникати як між фізичними особами та суб'єктами владних повноважень, так і останніми та юридичними особами, то очевидно, вони, тобто юридичні особи, будучи стороною конфлікту, можуть звертатися за його вирішеннями до суду. Це підтверджує ст. 5 чинного КАС України, у якій закріплено, що кожна особа, тобто незалежно від її природи, може звернутися до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах.

Особа в юридичному значенні – це той, хто має права та може бути суб'єктом права [3]. Поняття суб'єкта права використовували ще в Стародавньому Римі в межах цивільного права. Такими суб'єктами вважали людей, наділених необхідним обсягом правоздатності. Однак для того, щоб володіти повною правоздатністю в усіх галузях політичних, майнових і сімейних відносин, особа має відповідати таким трьом станам: 1) стану свободи – *status libertatis*; 2) стану громадянства – *status civitates*; 3) сімейному стану – *status familiae*. За станом свободи розрізняли вільних і рабів; за станом громадянства – римських громадян та інших вільних осіб, але не громадян; за сімейним станом – домовладик і підвладних осіб. Отже, повна правоздатність передбачала свободу, громадянство та самостійне становище в сім'ї. Таке становище в сім'ї мав лише домовладика – глава сім'ї [4; 5].

Що стосується суб'єктів адміністративного права, то вперше повноцінного науково-теоретичного опрацювання вітчизняними юристами ця категорія набула в середині ХХ ст. Д. Д. Гнап зазначає, що спробу виділити групи суб'єктів адміністративного права здійснила ще в 1950-х роках Ц. А. Ямпільська, яка зарахувала до них: а) органи держави та їх агентів; б) громадські організації та їх органи, в) громадян. На думку О. М. Якуби,

доцільно виокремити дві групи суб'єктів адміністративного права: а) особи (громадяни держави, особи без громадянства, іноземці, державні службовці), б) організації (державні, суспільні, зокрема внутрішні частини апарату органів державного управління, а також підприємства, установи) [6; 7]. У сучасній теорії адміністративного права розглядають учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [8, с. 189]. Більш вузьким є поняття «суб'єкт адміністративного процесу» – особа, що має потенційну здатність вступати в адміністративно-процесуальні правовідносини. У конкретному випадку він може й не бути учасником зазначених правовідносин. Водночас суб'єкт адміністративно-процесуальних правовідносин – це фактичний учасник правових зв'язків у сфері публічного управління (тобто він обов'язково бере в них участь) [9].

Суб'єктами звернення до адміністративного суду є суб'єкти адміністративного процесу, що володіють необхідним, визначеним законом, обсягом праводіездатності для звернення до адміністративного суду, тобто для того, щоб вступити у відповідні адміністративно-процесуальні правовідносини, і мають на це право згідно з адміністративним процесуальним Законом.

Відповідно до чинного законодавства, на сьогодні в Україні суб'єктами досліджуваного звернення можуть бути: фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства); юридичні особи приватного права; юридичні особи публічного права, що не здійснюють публічно-владних управлінських повноважень; суб'єкти владних повноважень.

У КАС України законодавець фактично розділив осіб, яким надано право звернення до суду, на тих, хто безпосередньо сам звертається за захистом своїх прав, свобод та інтересів, та на осіб, які звертаються до суду за захистом інтересів держави, суспільних інтересів та прав, свобод та інтересів інших осіб. У першому випадку суб'єкт звернення до суду за судовим захистом має матеріально-правову та процесуально-правову зацікавле-

ність у вирішенні справи, а в другому – лише процесуально-правову.

Для нашого дослідження інтерес становлять лише фізичні та юридичні особи, оскільки суб'єкти владних повноважень є іншою стороною публічно-правового спору, тобто тією, чиї рішення, дії, бездіяльність оскаржуються як такі, що порушують права, свободи чи законні інтереси особи. Державні органи та органи місцевого самоврядування також є юридичними особами публічного права, однак у контексті адміністративного судочинства важливим моментом є саме здійснення юридичною особою публічного права публічно-владних повноважень.

Фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства [8, с. 191]. У свою чергу юридичною особою є організація, створена та зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді [10]. До переліку основних ознак, що характеризують юридичну особу належать такі: 1) наявність певним чином організаційно і структурно оформленого соціального утворення – організації; 2) наявність у цієї організації відокремленого майна; 3) зазначена організація створена та зареєстрована у встановленому законом порядку; 4) вона має цивільну правоздатність і дієздатність (правосуб'єктність); 5) ця організація самостійно несе відповідальність за своїми цивільними зобов'язаннями; 6) зазначена організація може бути позивачем і відповідачем у суді [11].

Різновиди юридичних осіб визначаються ЦК України. Так, згідно зі ст. 81, юридична особа може бути створена шляхом об'єднання осіб та (або) майна. Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа може бути створена шляхом примусового поділу (виділу) у випадках, встановлених законом [11]. Також слід відмітити об'єднання громадян, яке здійснює діяльність без створення юридичної особи, що також є самостійним, колективним суб'єктом адміністративного та адміністративного

процесуального права. Існування об'єднань громадян із таким статусом передбачено ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» 22 березня 2012 року № 4572-VI [12].

Для того, щоб особа могла реалізувати своє право на звернення, вона повинна володіти адміністративною процесуальною *праводієздатністю* (або правосуб'єктністю), яка становить здатність особи бути учасником відповідних процесуальних правовідносин, здійснювати в них самостійно або через представника свої процесуальні права та обов'язки.

Згідно з чинним КАС України, здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Для визначення процесуальної дієздатності іноземця чи особи без громадянства в разі необхідності суди можуть призначити експертизу щодо встановлення віку. Під час перевірки висновків експерта (експертизи) щодо встановлення віку іноземця чи особи без громадянства судам слід мати на увазі, що оцінка віку повинна включати фізичні, соціальні, етнічні, культуральні та інші фактори, пов'язані з розвитком особи. Оцінка (встановлення) віку може допускати значний ступінь помилки, тому під час встановлення віку сумніви в експертному висновку повинні трактуватися на користь підекспертного [13].

Адміністративна процесуальна *правосуб'єктність* юридичної особи виникає з моменту її державної реєстрації. Що ж до правосуб'єктності фізичних осіб то, згідно КАС України здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом

недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку в спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) [14].

Наявність або відсутність в особі необхідного обсягу адміністративної процесуальної правосуб'єктності є важливим критерієм розмежування таких близьких категорій, як право на судовий захист і право на звернення до суду, зокрема адміністративного. Право на судовий захист є безумовним, тобто будь-яка особа, права, свободи або законні інтереси якої порушені, може скористатися судовою формою їх захисту. Однак для того, щоб суд міг захистити зазначену особу, вона повинна звернутися до нього у встановленому законом порядку, для чого повинна володіти необхідним обсягом дієздатності. Тобто звернення – це юридично значуща дія, яку має вчинити дієздатна особа для того, щоб ініціювати роботу судової форми захисту її прав, свобод і законних інтересів. Звідси право на судовий захист може реалізувати кожна правоздатна особа, права, свободи чи законні інтереси якої порушені, у свою реалізувати право на звернення до суду може лише дієздатна особа. У разі відсутності в особі необхідного обсягу правоздатності в її інтересах до суду звертається представник цієї особи.

У контексті викладеного вище цілком слушним є питання про те, як слід розуміти ст. 5 КАС України, якою кожному гарантується не право на судовий захист, а саме право на звернення. Жодних вказівок щодо обсягів дієздатності у вказаній статті немає. Вважаємо, що в цьому контексті нормотворець розуміє «право на звернення до суду» не як суб'єктивну

можливість, для реалізації якої необхідний відповідний обсяг дієздатності, а як елемент адміністративної процесуальної правоздатності. Так, С. В. Ківалов зауважує, що за своїм змістом право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом означає право на адміністративний процес незалежно від його результату, право на діяльність суду щодо розгляду й вирішення спору про право або охоронюваний законом інтерес, тобто це право на ухвалення рішення незалежно від його змісту та характеру. Вирізняються два поняття права на звернення з адміністративним позовом: 1) як елемент адміністративної процесуальної правоздатності. У цій якості право на позов власне не збільшує і не доповнює правову сферу одних фізичних осіб у порівнянні з іншими; 2) як суб'єктивне процесуальне право. Цим правом наділені не всі фізичні особи, а лише конкретні особи з конкретних справ за наявності певних передумов і певних умов [15].

Висновки. Отже, значення правового статусу суб'єктів звернення як засадничого аспекту досліджуваного питання полягає в тому, що саме вони є тими, хто згідно із законом може ініціювати адміністративний судовий процес у відповідні йому процесуальні відносини з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб від протиправної поведінки (дій, бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Причому суб'єкт звернення до адміністративного суду нерідко не є безпосередньо стороною спірної ситуації і має в справі виключно процесуальну зацікавленість.

Список використаної літератури:

1. Осіпов Ю.В. Правова природа права на звернення до адміністративного суду в контексті співвідношення його з конституційним правом на судовий захист. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 6. С. 364–368. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/85>
2. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

3. Калюжний Р. А. Римське приватне право : курс лекцій. Київ : Істина, 2005. 144 с. URL: https://www.pravo.vuzlib.su/book_z084_page_14.html.
4. Основи римського приватного права : навч. посіб. Львів : Львів. ун-т, 2000. 238 с.
5. Римське приватне право : курс лекцій. Львів, 2009. 136 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-7633.html>.
6. Адміністративний процес України : підручник / за заг. ред. Д. І. Йосифовича. Львів : ЛьвДУВС, 2021. 500 с.
7. Гнап Д. Д. Суб'єкти звернення до адміністративного суду. Форум права. 2015. № 1. С. 48–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1 : Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.
9. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с. URL: https://pidruchniki.com/1335102247572/pravo/subyekti_administrativnogo_protseesu.
10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
11. Цивільне право України : підручник / Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova, О. В. Старцев. 3-тє вид., переробл. і доповн. Київ : Істина, 2011. 808 с. URL: https://pidruchniki.com/1601101346150/pravo/yuridichni_osobi.
12. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
13. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні : постанова Пленуму ВАСУ від 25 червня 2009 року № 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09
14. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9560>
15. Ківалов С. В. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 59. С. 7–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_59_2
16. Ситников О. Ф. Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи. дис... канд. юрид. наук. : Київ. Науково-дослідний інститут публічного права. 2019. 272 с.

Sytnykov O. To the characteristics of the subjects of appeals to the administrative court

In the article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of the current legislation, the author's approach to the interpretation of the concept of subjects of appeal to the administrative court is formed. The characteristics of the administrative procedural legal capacity and legal personality of the subjects of the appeal to the administrative court are given. It is noted that the subject of the appeal to the administrative court is often not directly a party to the disputed situation and has an exclusively procedural interest in the case. It was determined that the presence or absence of the required amount of administrative procedural legal personality in a person is an important criterion for distinguishing such close categories as the right to judicial protection and the right to appeal to a court, in particular an administrative one. The right to judicial protection is unconditional, that is, any person whose rights, freedoms or legitimate interests are violated can use the judicial form of their protection. However, in order for the court to be able to protect the specified person, she must apply to him in accordance with the procedure established by law, for which she must have the necessary legal capacity. That is, an appeal is a legally significant action that a person with legal capacity must perform in order to initiate the work of a judicial form of protection of his rights, freedoms and legitimate interests. Hence, the right to legal protection can be exercised by every legally competent person whose rights, freedoms or legitimate interests are violated, only a legally competent person can exercise his right to appeal to the court. If a person does not have the required legal capacity, the representative of this person applies to the court in his interests. It was concluded that the significance of the legal status of the subjects of the appeal as a

fundamental aspect of the researched issue is that they are the ones who, according to the law, can initiate the administrative court process in the corresponding procedural relations in order to protect the rights, freedoms and legitimate interests of persons from illegal behavior (actions, inaction) of subjects of authority. Moreover, the subject of the appeal to the administrative court is often not directly a party to the disputed situation and has an exclusively procedural interest in the case.

Key words: *subject, appeal, claim, administrative court, administrative process.*

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.31>**О.В. Агапова**

кандидат юридичних наук,
завідувачка сектору міжнародного співробітництва
та роботи з іноземцями лабораторії теоретичних досліджень,
міжнародної, редакційно-видавничої та науково-методичної діяльності
Національного наукового центру «Інститут судових експертиз
ім. Засл. проф. М. С. Бокариуса»

ФУНКЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ СПЕЦІАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У СФЕРІ ПОЗАСУДОВОЇ ЮСТИЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню основних напрямів діяльності суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції, що є основою для характеристики публічного адміністрування у сфері юстиції та її позасудової (адміністративної) складової. На основі проведеного ґрунтовного аналізу наукової думки сформовано теоретичне підґрунтя дослідження. Авторкою пропонується власний підхід до розуміння функцій у сфері позасудової/адміністративної юстиції, які запропоновано розглядати як своєрідну 3D (три-вимірну) модель, що реалізується у трьох площинах. До першої площини загального впливу на сферу адміністративної/позасудової юстиції віднесено функції прогнозування, планування, організації, регулювання, контролю, та ін. До другої площини реалізації основних напрямів діяльності суб'єктами спеціальної компетенції у сфері адміністративної/позасудової юстиції віднесено так звані спеціальні функції (правоохоронна та правозастосовна функції; функція виправлення та ресоціалізації засуджених; функція ефективного виходу з банкрутства; консультативна функція, що надається при вчиненні нотаріальних дій; функція експертного забезпечення; функція забезпечення збереженості документів; функція примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів; функція з надання безоплатної правничої допомоги). Акцентовано, що третя площина виникає під час реалізації функцій за конкретних обставин (адміністративно-правові режими, євроінтеграційні процеси (функція скринінгу законодавства), реагування на суспільний запит (започаткування реєстру збитків) у сфері адміністративної/позасудової юстиції. Особливо авторкою приділяється увага допоміжним функціям, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій. У висновках до статті сформована авторська дефініція поняття функції публічного адміністрування у сфері юстиції.

Ключові слова: функції, сфера позасудової юстиції, суб'єкти публічної адміністрації спеціальної компетенції, Міністерство юстиції, публічне адміністрування, адміністративне право.

Постановка проблеми. Сфера юстиції України є поліфункціональною за своєю природою адже суб'єкти публічної адміністрації швидко адаптуються до змін та нагальні запити суспільства. Для реалізації кола основних напрямів діяльності у сфері юстиції задіяні суб'єкти публічної адміністрації спеціальної компетенції, що функціонують: 1) у сфері експертного забезпечення правосуддя;

2) у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб); 3) у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; 4) у сфері нотаріату; 5) у сфері безоплатної правничої допомоги; 6) у сфері діяльності арбітражних керуючих та з питань банкрутства; 7) у сфері архівної справи і діловодства. Дослідження основних напрямів діяльності суб'єктів за їх сферами відповідально-

сті дозволить зробити ґрунтовний аналіз та виробити власний науковий підхід до детермінації функцій публічного адміністрування у сфері юстиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання функцій публічного адміністрування займалось чимало вчених-адміністративістів. Варто виокремити роботи В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Бевзенко, А. Берлача, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Н. Матюхіної та багатьох інших.

Так, функція – це зовнішній вияв властивостей об'єкта в існуючій системі відносин. В. Лямець досліджуючи системний аналіз зазначав, що «функцію об'єкта ототожнюють із: здатністю до дії; впливом; задоволенням потреб; роллю; обов'язками» [1, с. 26–28]. Функції складної системи, на думку В. Оболенцева можуть бути умовно поділені на три види: 1) цільові; 2) основні (базові); 3) додаткові. Де цільові функції системи відповідають її основному функціональному призначенню, відображаючи сутність та сенс існування системи. Основні (базові) функції являють собою сукупність макрофункцій та зумовлюють виконання цільової функції, що виконуються системою. А додаткові (сервісні) функції розширюють функціональні можливості системи, сфери їх використання, сприяють покращенню показників якості системи [2, с. 56].

Підтримуємо погляди Т. Коломоєць та Ю. Меліхової, що «... для максимально ефективної управлінської діяльності кожен із суб'єктів такої діяльності має бути наділений власними функціями, які не повинні дублюватися іншими суб'єктами управління» [3, с. 109]. За обґрунтованою позицією В. Авер'янова, «... функції слід розуміти як складники змісту управлінської діяльності, що відображають окремі напрями (види) цієї діяльності, включаючи відносно самостійні групи якісно однорідних дій керуючого суб'єкта. Функції – це відносно самостійні складники змісту управлінської діяльності, які характеризуються якісною однорідністю дій і цільовою спрямованістю» [4, с. 17]. За підходом, запропонованим представниками харківської юридичної школи Ю. Битяка, Н. Матюхі-

ної, М. Ковтун та ін., «функції публічного адміністрування – це певні управлінські дії, конкретні напрямки управлінського впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, в яких і за допомогою яких розкривається зміст управління та досягається його мета. Кожна функція характеризується призначенням, самостійністю, однорідністю змісту, об'єктивністю, універсальністю використання в різних сферах управлінської діяльності, певною специфікою реалізації. Вчені пропонують класифікувати функції публічного адміністрування на загальні, спеціальні та допоміжні» [5, с. 80–81]. Спеціальні функції управління відображують особливості та умови управління сферами соціальної діяльності, характеризують особливості конкретного суб'єкта або об'єкта публічного адміністрування. До допоміжних функцій належать «кадрова, матеріально-технічна, фінансова, діловодство та ін» [5, с. 80–81].

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі напрацювань адміністративно-правової науки, чинного законодавства і практики діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері позасудової юстиції України дослідити їх основні функції.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, *функції у сфері позасудової/адміністративної юстиції* можна розглядати як своєрідну 3D (тривимірну) модель, що реалізується у таких площинах: 1) площина загального впливу на сферу адміністративної/позасудової юстиції (функції: прогнозування, планування, організації, регулювання, контролю, та ін); 2) площина реалізації основних напрямів діяльності суб'єктами спеціальної компетенції у сфері адміністративної/позасудової юстиції (спеціальні функції); 3) площина, що виникає під час реалізації функцій за конкретних обставин (адміністративно-правові режими, євроінтеграційні процеси (функція скринінгу законодавства), реагування на суспільний запит (започаткування реєстру збитків) у сфері адміністративної/позасудової юстиції (додаткові функції).

Досліджуючи *загальні функції публічного адміністрування у сфері позасудової/адміністративної юстиції* варто зазначити,

що вони є типовими для всього процесу публічного адміністрування та здійснюються суб'єктами загальної компетенції на різних рівнях.

Функція прогнозування – полягає у систематичному дослідженні та передбаченні динаміки, прогресу, перспектив розвитку та ефективності впливу процесів публічного адміністрування та нормативно-правових актів на стан реалізації державної політики у сфері юстиції у майбутньому. В той же час, реалізація даної функції допомагає обрати найбільш оптимальні форми та методи публічного адміністрування для забезпечення законності, верховенства права та гарантування прав і свобод людини і громадянина. В якості прикладу можемо навести Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2022 № 1153-р «Про схвалення Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках» [6]. Так, відповідно до цього документу Мін'юстом проводиться моніторинг та оцінка прогресу реалізації Стратегії, за результатами чого готуються пропозиції та рекомендації щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення ефективної реалізації основних положень Стратегії.

Функція планування у сфері позасудової/адміністративної юстиції передбачає розроблення заздалегідь комплексу заходів задля досягнення цілей адміністрування. В межах функції планування визначається мета, види заходів, відповідальні суб'єкти, способи та строки реалізації, ключові показники ефективності (KPI – key performance indicators), критерії вимірювання результатів реалізації тощо. У сфері позасудової/адміністративної юстиції, функція планування покладена на всіх керівників і проявляється у відповідних документах, наприклад: План діяльності Мін'юсту на 2023 рік [7]; Тематичний план науково-дослідних робіт науково-дослідних установ судових експертів Міністерства юстиції України на 2025 рік та ін.

Функція організації упорядковує процеси адміністрування у сфері позасудової/адміністративної юстиції, сприяє

інституційному забезпеченню, розбудові архітектури суб'єктів, правової регламентації діяльності тощо. Реалізація організаційної функції забезпечується: Міністерством юстиції України, міжрегіональними управліннями юстиції, суб'єктами спеціальної компетенції під час формування та реалізації державної політики у сфері юстиції в межах встановленої компетенції.

Функція регулювання полягає у нормотворчій діяльності суб'єктів загальної компетенції, що здійснюється з метою удосконалення та/або розробки нормативно-правових актів у сфері юстиції. Ця функція реалізується шляхом встановлення загальних правил, стандартів, вимог, що є обов'язковими для всіх учасників діяльності у сфері позасудової/адміністративної юстиції. Так, наприклад, Верховна Рада України приймає профільні закони, що регулюють діяльність у сфері юстиції (Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», Закон України від 05.05.2015 № 160-VIII «Про пробацію» та ін.); Президент України у відповідних указах удосконалює правове регулювання окремих напрямів у сфері юстиції (Указ Президента України від 11.05.2023 «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки» [8] та ін.) тощо.

Функція координації, як функція публічного адміністрування у сфері юстиції здійснюється з метою узгодження дій суб'єктів публічної адміністрації задля забезпечення ефективної комунікації, взаємодії та злагодженості дій у процесі прийняття рішень у сфері позасудової/адміністративної юстиції. Так, Міністерство юстиції України реалізує функцію координації у таких випадках: під час координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань розвитку судової експертизи; під час здійснення міжвідомчої координації із захисту інтересів держави в судах України під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є

Кабінет Міністрів України, міністерства або інші центральні органи виконавчої влади; під час здійснення координації та контролю за діяльністю відділів державної реєстрації актів цивільного стану [8]; та ін.

Особливе місце серед функцій публічного адміністрування у сфері юстиції займає *функція контролю*. Аналіз Постанови Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» [9] дозволяє вести мову про наявність у Міністерства юстиції України значних контрольних повноважень, для реалізації яких здійснюється: – контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту; – державний контроль за виконанням виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану; – контроль за додержанням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів органами виконавчої влади, які є суб'єктами нормотворення, а також іншими органами та ін [9].

Варто також наголосити на реалізації функції *громадського контролю*, що відповідно здійснюється через постійно діючий колегіальний консультативно-дорадчий орган (Громадська рада при Міністерстві юстиції України), утворений при для забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної правової політики [10].

Функція обліку, як функція публічного адміністрування у сфері юстиції полягає у зборі відомостей, їх систематизації, накопичення тощо. Облік здійснюється шляхом реєстрації, порівняння, зіставлення конкретних фактів про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів та ін [11, с. 25]. Ця функція реалізується: при веденні обліку текстів актів законодавства; при організації ведення обліково-статистичної звітності; при веденні обліку бланків та подання звітності щодо витрачання бланків, які використовуються у діяльності апарату Мін'юсту та струк-

турних підрозділів територіальних органів Мін'юсту; під час організації обліку та реєстрації засуджених та осіб, узятих під варту та ін [9].

В аспекті нашого розгляду, вважаємо за доцільне до *спеціальних функцій у сфері позасудової/адміністративної юстиції* відносити ті, що безпосередньо здійснюються Міністерством юстиції України, Міністром юстиції України та суб'єктами спеціальної компетенції, основні напрямки діяльності яких відображають особливості діяльності у сфері юстиції. Вважаємо раціональним підхід О. Предместнікова до класифікації функцій Міністерства юстиції України. Так, вчений виокремлював, «...нормотворчу, контрольну, установчу, інтерпретаційну, правозастосовну, організаційну, управлінську, координаційну та інші функції» [12, с. 16–17].

Вважаємо, що до спеціальних функцій можна відносити: нормотворчу; правоохоронну; регулятивну; дозвільно-реєстраційну; функцію правової експертизи; функцію представництва інтересів держави у судах України; функція захисту інтересів держави у Європейському суді з прав людини та ін.

Додаткової уваги заслуговують спеціальні функції, що безпосередньо здійснюються суб'єктами спеціальної компетенції, до основних напрямів діяльності яких можна віднести наступні: правоохоронна та правозастосовна функції; функція виправлення та ресоціалізації засуджених; функція ефективного виходу з банкрутства; консультаційна функція, що надається при вчиненні нотаріальних дій; функція експертного забезпечення; функція забезпечення збереженості документів; функція примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів; функція з надання безоплатної правничої допомоги; функція з організації утримання військовополонених та інші функції.

Зробимо ремарку, що в межах функціонального аналізу кожного суб'єкта спеціальної компетенції, як суб'єкта публічної адміністрації можна також виокремлювати *загальні, спеціальні та допоміжні функції*, які відображають функціонування конкретних сфер діяльності (наприклад у

сфері виконання кримінальних покарань, сфері організації примусового виконання рішень, сфері експертного забезпечення правосуддя тощо).

Поряд із проаналізованими функціями у сфері позасудової/адміністративної юстиції окреме місце займають *допоміжні функції*, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій. У підручнику з Адміністративного права зазначено що «...допоміжні функції можна виокремити, виходячи з потреб обслуговування процесів здійснення загальних і спеціальних функцій та створення необхідних умов для нормальної діяльності керуючих суб'єктів» [13, с. 126]. Таким чином у сфері позасудової/адміністративної юстиції до допоміжних функцій доречно віднести функцію кадрового забезпечення, функцію фінансового та матеріально-технічного забезпечення та ін.

Висновки. Таким чином під функціями публічного адміністрування у сфері юстиції слід розуміти основні напрями діяльності, набір завдань суб'єктів публічної адміністрації загальної та спеціальної компетенції, які вони здійснюють на підставі нормативно-правових актів з метою досягнення цілей публічного адміністрування у сфері позасудової/адміністративної юстиції.

Список використаної літератури:

1. Лямець В. І., Тевяшев А. Д. Системний аналіз : вступний курс. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків : ХНУРЕ, 2004. 448 с.
2. Оболенцев В. Ф. Базові засади системного аналізу системи держави України : монографія. Харків : Право, 2018. 98 с.
3. Коломоєць Т. О., Меліхова О. Ю. Організаційно-правові засади управління у сфері юридичної науки в Україні : монографія. Запоріжжя : Запорізь. нац. ун-т, 2010. 286 с.
4. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев : Наук, думка, 1979. 150 с.
5. Основи публічного адміністрування : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк та ін. ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2016. 128 с.
6. Про схвалення Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках : розпорядж. Каб. Міністрів України від 16.12.2022 № 1153-р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 1. Ст. 33.
7. План роботи Міністерства юстиції України на 2023 рік «Заходи, спрямовані на досягнення цілей державної політики та основних завдань, визначених у Плані діяльності Мінюсту на 2022–2024 роки та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України» : затв. наказом М-ва юстиції України 01.03.2023 № 816/5 зі змінами // Міністерство юстиції України : офіц. веб-сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/files/genera/2023/10/30/20231030173213-20.pdf>
8. 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. *Офіційний вісник України*. 2023. № 51. Ст. 2823.
9. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Каб. Міністрів України від 02.07.2014 № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1455. Ред. від 09.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>
10. Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України : схвалено на засід. Громад. ради від 16.05.2011 // Міністерство юстиції України : офіц. веб-сайт. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_38262
11. Бородін І. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3. С. 24–29.
12. Предместніков О. Г. Адміністративно-правові засади діяльності органів юстиції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 42 с.
13. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

Agapova O. Functions of public administration subjects with special competence in the field of extrajudicial justice

The article is devoted to the study of the main areas of activity of special competence public administration subjects, which is the basis for characterizing public administration in the Justice Area and its extrajudicial (administrative) component. Based on the conducted thorough analysis of scientific opinion, the theoretical foundation of the research was formed. The author offers her own approach to understanding functions in the area of extrajudicial/administrative justice, which are proposed to be considered as a kind of 3D (three-dimensional) model implemented in three planes. The functions of forecasting, planning, organization, regulation, control, etc. are included in the first plane of general influence on the sphere of administrative/extrajudicial justice. The so-called special functions (law enforcement and law enforcement functions; the function of correction and resocialization of convicts; the function of effective exit from bankruptcy; the consulting function provided when notarial actions are carried out; the function of ensuring the preservation of documents; the function of enforcing the decisions of courts and other jurisdictional bodies). It is emphasized that the third plane arises during the implementation of functions under specific circumstances (administrative and legal regimes, European integration processes (legislation screening function), response to public demand (starting a register of losses) in the area of administrative/extrajudicial justice. The author separately pays attention to auxiliary functions, that serve the processes of implementation of general and special functions. The author's definition of the concept of the function of public administration in the sphere of justice is formulated in the conclusions of the article.

Key words: functions, area of extrajudicial justice, public administration special competence subjects, Ministry of Justice, public administration, administrative law.

УДК 347.7

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.32>**К. В. Шкарупа**

доктор юридичних наук, старший дослідник,
провідний науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID ID: 0000-0002-1816-3559

ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВОГО СПОРУ

Метою статті є формування засад механізму правового регулювання податкового спору. Актуальність статті полягає в тому, що Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 року № 221-р «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік» було започатковано процес адаптації Цілей сталого розвитку і саме серед кроків із забезпечення досягнення ЦСР необхідним визнано розвивати інститут медіації та її правове регулювання. Саме в Плані пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, в пункті 181 якого передбачено необхідність «введення в дію механізму проведення масштабної дерегуляції», що передбачає створення сприятливих умов розвитку бізнесу, зменшення адміністративного і фінансового навантаження на нього. В статті наголошено, що норма права, як елемент механізму правового регулювання вирішення податкового спору, покликана встановити відповідні правила поведінки сторін такого спору, а також інших учасників справи його вирішення. Відбувається це шляхом закріплення у них (нормах права): матеріальних і процедурно-процесуальних прав та їх гарантій, а також обов'язків сторін спору та інших суб'єктів, що беруть чи можуть брати участь у його вирішенні; юридичного порядку (процедур, процесу) вирішення спору. Наголошено на наявності вузького та широкого підходів до визначення елементів механізму правового регулювання. Наведено широкий підхід, оскільки перелік елементів вузького підходу є неогрунтовано не врахує на ряд важливих елементів. З'ясовано, що поняття «податковий спір» не закріплено на законодавчому рівні, у зв'язку з чим науковці визначаються його на власний розсуд спираючись на його характерні елементи та властивості. Зроблено висновок, що податковий спір виникає при значних розбіжностях у правових позиціях при застосуванні законодавства у сфері оподаткування. Поряд з цим, однією із ключових ознак механізму правового регулювання податкових спорів є те, що він починається саме з моменту здійснення або вчинення юридично значимих дій однієї або відразу обох сторін, що в подальшому будуть визнані сторонами податкового спору.

Ключові слова: правове регулювання, податкові спори, правове регулювання, елементи правового регулювання, суб'єкти податкового спору.

Актуальність теми. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 року № 221-р «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік» було започатковано процес адаптації Цілей сталого розвитку і саме серед кроків із забезпечення досягнення ЦСР необхідним визнано розвивати інститут медіації та її правове регулювання. Саме в Плані пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, в пункті 181 якого передбачено необхідність «введення в дію механізму проведення масштабної дерегуляції», що передбачає створення

сприятливих умов розвитку бізнесу, зменшення адміністративного і фінансового навантаження на нього [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти правового регулювання податкового спору досліджувались у працях Бондаренко О., Васильєва І., Жернакова М., Кіценко В. Латковської Т., Малярчука І., Мамалуй О., Назарова В., Термецького В., Тильчика В., Хатнюка Н.

Метою статті є формування засад механізму правового регулювання податкового спору.

Виклад основного матеріалу. Для початку необхідно навести визначення податкового спору. На нашу думку найбільш точно та обґрунтовано є позиція В. Кіценко, що податковий спір – це матеріальне охоронне правовідношення, що виникає між суб'єктами податкових правовідносин із приводу суперечностей щодо власних прав та обов'язків та/або законності правових актів контролюючих (податкових або митних) органів, що пов'язані із встановленням або застосуванням податково-правових норм, і які вирішуються у передбаченому законом порядку [2, с. 14].

Однак, податкові спори можуть виникати не лише між платниками податків і контролюючими органами, а й між ними й іншими суб'єктами податкових правовідносин.

Далі наведемо класифікацію податкових спорів. На наш погляд доцільно сформулювати загальну класифікацію, що передбачає виділення в основу суб'єкта ініціювання спору, якими виступають платники податків, зборів чи обов'язкових платежів та контролюючі органи. І.А. Малярчук, деталізуючи вказану класифікацію, пропонує виділяти такі податкові спори: – між платником податків – фізичною особою і податковим органом; – між платником податків – фізичною особою-суб'єктом підприємницької діяльності і податковим органом; – між платником податків – юридичною особою і податковим органом; – між платником податків – нерезидентом-фізичною особою і податковим органом; – між платником податків – нерезидентом-юридичною особою і податковим органом [3, с. 350].

Відзначимо, що у фаховій літературі виділяють також три наступні групи суб'єктів податкових конфліктів: державу (в особі органів владних повноважень, що приймають нормативно-правові акти у сфері оподаткування); органи державної податкової служби; платники податків і зборів (обов'язкових платежів). Але податкові конфлікти виникають між платниками податків і органами державної податкової служби щодо виконання та реалізації взаємних прав та обов'язків [4, с. 55].

Розглядаючи механізм правового регулювання слід згадати думку Ю.А. Ведер-

нікова та А.В. Папірної, які розуміють механізм правового регулювання як узятую в сукупності систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин. За допомогою цієї системи правових засобів, способів і форм, зазначають учені, нормативність права переводиться у впорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [5]. Також нами підтримується думка О.М. Скакун, яка визначає механізм правового регулювання як процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів, способів і форм, з метою задоволення публічних і приватних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечення правопорядку («належне» у праві стає «сущим», тобто норми права перетворюються на правомірну поведінку й іншу правову діяльність суб'єктів права) [6].

Проаналізувавши найбільш доречні думки вчених, які формулюють поняття механізму правового регулювання, дає змогу перейти до розгляду елементів механізму правового регулювання. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко, С.К. Бостан, С.Д. Гусарєв, Н.М. Пархоменко наголошують на наявності вузького та широкого підходів до визначення елементів механізму правового регулювання. На нашу думку, доцільно навести саме широкий підхід, оскільки перелік елементів вузького підходу є необґрунтовано не врахує на ряд важливих елементів. Так, широкий підхід характеризується наявністю сукупності елементів, які беруть участь у процесі впорядкування суспільних відносин, а саме: норма права, яка визначає моделі можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин; нормативно-правовий акт – юридичний документ, що надає правовій нормі формальновизначеного, офіційного та обов'язкового характеру; юридичні факти – конкретні життєві обставини, які спричиняють дію норми права; правовідносини – різновид суспільних відносин, що регламентуються правовою нормою та виконують

функцію взаємодії правової норми з конкретним суб'єктом і функцію визначення конкретної поведінки для персоніфікованих суб'єктів; тлумачення – діяльність із визначення дійсного змісту норми права у разі її незрозумілості чи невідповідності вимогам юридичної техніки; реалізація права як можливість втілення правової норми шляхом дотримання, виконання, використання та застосування; законність як один з принципів реалізації правових приписів через дотримання вимог норми права суб'єктами права; правосвідомість як рівень усвідомлення суб'єктами права правових приписів; правова культура як різновид загальної культури, що складається з духовних та матеріальних цінностей, які належать до правової дійсності; правомірна поведінка – усвідомлена діяльність суб'єктів, яка відповідає нормі права та соціально корисним цілям і знаходиться в установлених законодавством межах; протиправна поведінка – та, що суперечить правовим приписам; юридична відповідальність – це міра державного примусу (особистого, майнового чи організаційного характеру), яка застосовується до суб'єктів, котрі вчинили правопорушення, та пов'язана з покладенням на них нового додаткового обов'язку [7, 8].

Податковий спір виникає там, де у сторін значно різняться правові позиції з ключових питань оподаткування. Причини спору можуть бути при цьому різними. Ураховуючи те, що сплата коштів в інших правовідносинах пов'язана або з покаранням/відшкодуванням (кримінальне право, адміністративні правопорушення), або з придбанням певних благ (цивільне право), необхідність сплачувати кошти «просто так» наштовхує на думку про те, що з усіх правовідносин податкові за своєю природою є набагато більш конфліктними. Власне, природа такої конфліктності полягає в досить відомому науці протистоянні публічного й приватного інтересів [9]. В свою чергу Т. Латковська наголошує, що якщо розглядати причини податкових спорів у вузькому розумінні, то варто зазначити, що які б конкретні причини не лежали в основі поведінки сторін, в кінцевому підсумку вони впираються в

їх інтереси, які у випадку конфлікту виявляються несумісними чи протилежними [10, с. 149]. Н. Хатнюк також зауважує, що суб'єкти податкових правовідносин мають діаметрально протилежні інтереси при їх реалізації, що може призвести до виникнення податкового конфлікту [11, с. 252].

На сьогодні поняття «податковий спір» на законодавчому рівні не закріплено, але є можливість виділити найбільш доречні погляди вчених з цього приводу. Так, О.М. Бондаренко вважає, що за своєю сутністю податкові спори є явищем негативним, а їх наявність пояснюється об'єктивними обставинами, які в значній мірі пов'язані із недосконалістю відповідного нормативно-правового регулювання податкових правовідносин [12, с. 81]. За І.А. Васильєвою податковий спір за своєю природою є «...юридичним конфліктом, ... у якому спір пов'язаний із правовими податковими відносинами сторін», що потребує врегулювання правовими нормами розбіжності, що виникла між «...суб'єктами податкового права щодо правильності обчислення та сплати податків і зборів, законності та правомірності результатів здійснення заходів податкового контролю, що вирішується в адміністративному та судовому порядку» [13, с. 25]. О.О. Мамалуй резюмує, що податкові спори за своєю суттю є публічно-правовими відносинами, які виникають із податкових правовідносин, що зумовлює специфіку щодо їх учасників і порядку вирішення юридичних конфліктів між ними. Науковець наголошує, що податкові правовідносини є базовим матеріальним аспектом судових проваджень із вирішення податкових спорів» [14, с. 147].

Бондаренко О.М. в своєму дисертаційному дослідженні встановивши особливості правового статусу правового спору та правовий статус сторін правового спору робить логічний висновок, що до ключових ознак механізму правового регулювання вирішення податкового спору віднесено: а) системний характер; б) динамічний характер (проявляється у тому, що: по-перше, функціонально-цільове призначення механізму правового регулювання вирішення податкового спору реалізується тільки тоді, коли його

засоби застосовуються до конкретних проблемних життєвих ситуацій у податковій сфері; в) має внутрішню структуру, яка відображає внутрішню організацію, будову досліджуваного механізму; г) є частиною загального механізму правового регулювання, що виражається у тому, що: по-перше, у загально-правовому призначенні досліджуваного механізму – це забезпечення режиму законності та стану правового порядку у відповідній сфері суспільного життя; по-друге, у його засадничому підґрунті – в основі механізму правового регулювання вирішення податкового спору лежать загально-правові принципи; по-третє, у структурі досліджуваного механізму присутні ті ж елементи, що й у складі загального механізму правового регулювання; д) має власні завдання та функції, які полягають у визначенні та гарантуванні належного функціонування правового порядку практичного вирішення (розв'язання) юридичних спорів у сфері оподаткування; е) реалізується у вигляді послідовних і взаємопов'язаних стадій та процедур, в ході яких знаходять своє практичне втілення відповідні кожній із них правові засоби, форми і методи; є) починає діяти (функціонувати) винятково внаслідок волевиявлення однієї чи обох сторін податкового спору [15].

Висновки. Отже, маємо можливість визначити, що податковий спір виникає при значних розбіжностях у правових позиціях при застосуванні законодавства у сфері оподаткування. Поряд з цим, однією із ключових ознак механізму правового регулювання податкових спорів є те, що він починається саме з моменту здійснення або вчинення юридично значимих дій однієї або відразу обох сторін, що в подальшому будуть визнані сторонами податкового спору.

Список використаної літератури:

1. План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 221-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2023-p#Text>
2. Кіценко В. С. Правова природа податкових спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 19 с.
3. Малярчук І.А. Класифікація податкових спорів. Актуальні проблеми політики. 2013. Вип. 48. С. 349–357. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2907/Malarchuk.pdf?sequence=1>
4. Податкові конфлікти: особливості вирішення : навч. посіб. / за заг. ред. Л.В. Трофімової. К. : КНТ. 2010. 360 с.
5. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 333 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
7. Теорія держави і права. Академічний курс (Підручник) / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко Київ, «Юрінком Інтер», 2006. URL: http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/402.htm
8. Теорія держави та права: навч. посіб. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
9. Жернаков М. Податковий конфлікт: норма чи аномалія? Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 4 (75). С. 106–112.
10. Латковська Т.А. Правова природа податкових конфліктів. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2013. Вип. 1. С. 139–151.
11. Хатнюк Н.С. Система податкових правовідносин: проблеми теорії та практики правового забезпечення: монографія / за заг. ред. д. ю. н., професора, заслуженого юриста України В. І. Литвиненка. Київ : «Видавництво Людмила», 2018. 464 с.
12. Бондаренко О.М. Мета, завдання та функції вирішення податкового спору. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 1(16) том 4, с. 78–82.
13. Васильєва І. Визначення юридичної природи та поняття податкового спору. Податкові спори в адміністративному судочинстві : збірник тез доповідей П'ятої Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики». Київ, 2022. 240 с.
14. Мамалуй О. Матеріальні та процесуальні аспекти судових проваджень із вирішення податкових спорів. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 5. С. 144–149.

15. Бондаренко О.М. Теорія та практика вирішення податкових спорів: концептуальні

засади: дис. д.ю.н. наук. : 12.00.07. Дніпро: ДДУВС. 2020. 449 с.

Shkarupa K. Principles of legal regulation of tax disputes

The purpose of the article is to form the basis of the mechanism of legal regulation of the tax dispute. The relevance of the article lies in the fact that the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 14, 2023 No. 221-r «On the approval of the Government's priority action plan for 2023» initiated the process of adapting the Sustainable Development Goals, and among the steps to ensure the achievement of the SDGs, it was recognized as necessary to develop the institute mediation and its legal regulation. It is in the Plan of Priority Actions of the Government for 2023, paragraph 181 of which foresees the need to «implement the mechanism of large-scale deregulation», which provides for the creation of favorable conditions for the development of business, reducing the administrative and financial burden on it. The article emphasizes that the rule of law, as an element of the mechanism of legal regulation of the resolution of a tax dispute, is intended to establish appropriate rules of behavior of the parties to such a dispute, as well as other participants in the case of its resolution. This happens by enshrining in them (legal norms): material and procedural-procedural rights and their guarantees, as well as the obligations of the parties to the dispute and other subjects who take or can participate in its resolution; legal order (procedure, process) of dispute resolution. It is emphasized that there are narrow and broad approaches to defining the elements of the mechanism of legal regulation. A broad approach is given, since the list of elements of a narrow approach is unjustified and does not take into account a number of important elements. It has been found that the concept of «tax dispute» is not fixed at the legislative level, therefore scientists define it at their own discretion based on its characteristic elements and properties. It was concluded that a tax dispute arises when there are significant differences in legal positions when applying legislation in the field of taxation. Along with this, one of the key features of the mechanism of legal regulation of tax disputes is that it begins precisely from the moment of implementation or execution of legally significant actions by one or both parties, which will later be recognized by the parties to the tax dispute.

Key words: legal regulation, tax disputes, legal regulation, elements of legal regulation, subjects of a tax dispute.

УДК 347.4

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.33>

В. В. Тильчик

доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Р. Б. Шишка

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

О. О. Мельник

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ВІД'ЄМНІ ВІДСОТКОВІ СТАВКИ ЗА БАНКІВСЬКИМИ ВКЛАДАМИ (ДЕПОЗИТАМИ): ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

Стаття аналізує застосування від'ємних відсоткових ставок як нетрадиційного інструменту монетарної політики, спрямованого на стимулювання економічного зростання та боротьбу з дефляцією. Увага зосереджена на дослідженні юридичної природи цього інструменту, а також на його впливі на фінансову систему, поведінку вкладників та економічну кон'юнктуру загалом.

Стаття проводить глибокий аналіз впровадження та наслідків від'ємних відсоткових ставок, які є відносно новим та дискусійним інструментом монетарної політики, прийнятим центральними банками низки країн для стимулювання економічного зростання та протидії дефляційним тенденціям. В статті детально розглядається юридична природа та економічний вплив таких ставок на банківський сектор та ширше на економіку в цілому, а також взаємодія з поведінкою вкладників та інвесторів. Значна увага приділяється досвіду центральних банків Європейського Центрального Банку, Центрального банку Швейцарії, Центрального банку Данії, Ріксбанку Швеції та Банку Японії у використанні цього інструменту, аналізуючи їхні мотиви, методи впровадження та економічні й соціальні наслідки.

Автор висвітлює позитивні аспекти від'ємних відсоткових ставок, зокрема їх потенційну здатність активізувати кредитування, інвестиційну активність та споживання, що може сприяти відновленню економічного зростання. Водночас стаття висвітлює і негативні сторони, включаючи можливе підривання довіри до фінансової системи, зменшення прибутковості банків, та потенційне стимулювання ризикованого інвестування через пошук вищих доходностей.

Ключові слова: від'ємні відсоткові ставки, монетарна політика, фінансова система, економічне зростання, дефляція, центральні банки, поведінка вкладників.

Від'ємні відсоткові ставки закладами становлять собою інноваційний, хоч і контрверсійний інструмент монетарної полі-

тики, що використовується центральними банками деяких країн світу з метою стимулювання економічного зростання та

боротьби з дефляцією. Застосування такої незвичайної стратегії, яка передбачає встановлення від'ємних ставок за депозитами клієнтів, вимагає ретельного аналізу її впливу на фінансову систему, поведінку вкладників та загальну економічну кон'юнктуру. Ця тема набуває особливої актуальності на тлі нестабільної економічної ситуації у світі, дефляційних тенденцій у деяких регіонах та пошуку ефективних інструментів для їх подолання.

Юридична природа від'ємних відсоткових ставок, як механізм, що дозволяє банкам стягувати плату з вкладників за зберігання їхніх коштів, породжує унікальні відносини між банками та їх клієнтами. Актуальність даного дослідження обумовлена стрімкими змінами в монетарній політиці, необхідністю адаптації до нових економічних умов та важливістю захисту інтересів вкладників, що в кінцевому підсумку сприяє загальній фінансовій стабільності.

Як зазначається в Законі України «Про Національний банк України», облікова ставка Національного банку України – один із монетарних інструментів, за допомогою якого Національний банк України встановлює для банків та інших суб'єктів грошово-кредитного ринку орієнтир щодо вартості залучених та розміщених грошових коштів [1].

Облікова ставка, встановлена центральним банком країни, є фундаментальним інструментом монетарної політики, через який регулюється загальний рівень відсоткових ставок в економіці. Вона визначає вартість, за якою комерційні банки можуть брати позики у центрального банку, тим самим забезпечуючи керування ліквідністю на ринку та впливаючи на інфляцію. Встановлення облікової ставки відбувається з метою стимулювання або пригнічення економічної активності залежно від поточної економічної кон'юнктури.

Зміна облікової ставки має безпосередній вплив на вартість кредитування, вигідність зберігання коштів у банках та загальну вартість грошей в економіці. Підвищення облікової ставки зазвичай застосовується для стримування інфляції, оскільки це робить позичання коштів дорожчим і зменшує кількість грошей, що

обертаються в економіці. Навпаки, зниження облікової ставки спрямоване на стимулювання економічної активності шляхом здешевлення кредитів, що спонукає до збільшення інвестицій та споживання.

Облікова ставка має вирішальне значення для банківської діяльності, адже вона впливає на рентабельність банківських операцій, в тому числі на дохідність депозитів та кредитів. Коли центральний банк встановлює низьку або навіть від'ємну облікову ставку, комерційні банки можуть зіткнутися зі зниженням дохідності традиційних депозитних та кредитних продуктів. У відповідь на це, банки часто змінюють умови по депозитах, включаючи встановлення від'ємних відсоткових ставок по депозитах клієнтів, що змушує вкладників платити за зберігання своїх коштів. Такі заходи призначені для зменшення кількості депозитів і стимулювання клієнтів до активнішого використання коштів, наприклад, через інвестиції або споживання, сприяючи таким чином економічному зростанню [2].

У відповідь на фінансову кризу 2008 року та подальші економічні виклики, кілька центральних банків по всьому світу розглянули та впровадили політику від'ємних облікових ставок. Серед них були Європейський Центральний Банк (ЄЦБ), Центральний банк Швейцарії, Центральний банк Швеції (Ріксбанк), Центральний банк Данії та Банк Японії. Ці заходи були спрямовані на боротьбу з низькою інфляцією, стимулювання кредитування та інвестиційної активності, а також на зміцнення експортного потенціалу через послаблення національної валюти [3].

Основною метою впровадження від'ємних облікових ставок було стимулювання економік, які стикалися з дефляцією або надзвичайно низькою інфляцією, а також зі зниженням економічної активності. Центральні банки прагнули заохотити банки до більш активного кредитування шляхом зменшення вартості ресурсів. Такий підхід мав за мету підвищення інвестиційної активності в економіці, збільшення обсягів споживання та, як наслідок, стимулювання зростання ВВП.

Європейський Центральний Банк (ЄЦБ) був одним із перших, хто впрова-

див від'ємні ставки, знизивши депозитну ставку до -0.1% у 2014 році, а згодом ще нижче, до -0.5% . Головною метою було стимулювання банківських установ єврозони до кредитування бізнесу та споживачів, замість зберігання коштів на рахунках в ЄЦБ. Це рішення сприяло збільшенню кількості кредитів, особливо малому та середньому бізнесу, а також допомогло підтримати низький курс євро, що позитивно вплинуло на експортний потенціал економік єврозони [4, с. 261].

У 2015 році Центральний банк Швейцарії знизив свою відсоткову ставку до рекордно низького рівня -0.75% , намагаючись захистити національну економіку від надмірного зміцнення швейцарського франка. Від'ємні ставки допомогли зменшити інвестиційний попит на франк як на «безпечну гавань» та сприяли підтримці експортної конкурентоспроможності Швейцарії.

Данія стала однією з перших країн, яка впровадила від'ємні ставки ще у 2012 році, зі ставкою, яка в один момент досягла -0.75% . Метою такої політики було збереження курсу данської крони відносно євро в рамках механізму валютних курсів Європейського Союзу. Від'ємні ставки в Данії також мали на меті заохочення банків до видачі більшої кількості кредитів.

Ріксбанк, центральний банк Швеції, впровадив від'ємні ставки у 2015 році, опустивши свою ключову ставку до -0.25% з метою боротьби з дефляцією та стимулювання інфляції до цільового рівня. Цей крок також мав на меті підтримку експорту через послаблення курсу шведської крони.

У 2016 році Банк Японії впровадив від'ємну відсоткову ставку, знизивши одну зі своїх ключових ставок до -0.1% . Метою було подолання дефляції та стимулювання інвестицій в економіку. Цей крок був спрямований на заохочення банків до більш активного кредитування, щоб підтримати економічне зростання.

Кожна з цих країн вдавалася до політики від'ємних ставок з унікальними мотивами та в контексті особливих економічних умов. Хоча ця політика мала певний успіх у стимулюванні економічної активності та боротьбі з дефляцією, вона також породила низку викликів та дебатів щодо

її довгострокової ефективності та потенційних побічних ефектів.

Від'ємні ставки мають і свої негативні наслідки, серед яких тиск на дохідність банків, зниження вигідності заощаджень для населення та потенційне спонукування до пошуку більш ризикованих інвестиційних стратегій з боку інвесторів. У деяких країнах, де були введені від'ємні ставки, банки намагалися уникнути передачі негативних відсотків на рахунки роздрібних вкладників, що створювало додатковий тиск на їхні операційні маржі [5].

Від'ємна ставка за вкладами – це ситуація, коли вкладники замість отримання відсотків за зберігання своїх коштів у банку платять банку за можливість тримати там свої гроші. Це явище вважається нетрадиційним і сприймається як крайній захід, використовуваний у ситуаціях, коли інші засоби монетарної політики вважаються недостатньо ефективними для стимулювання економічної активності.

Механізм сплати від'ємних ставок за вкладами полягає у відніманні певного відсотка з суми депозиту як комісії за зберігання коштів. Наприклад, якщо відсоткова ставка за вкладом становить -0.5% , банк щорічно віднімає 0.5% від загальної суми вкладу як вартість зберігання цих коштів. Така практика зазвичай застосовується до великих корпоративних або приватних вкладників, але може зачіпати й роздрібних клієнтів залежно від політики конкретного банку [6].

Найкращим прикладом такої діяльності є ситуація, коли у січні 2015 року Швейцарський національний банк (SNB) ввів від'ємні відсоткові ставки для банків, після чого багато комерційних банків почали стягувати відсотки з балансів рахунків своїх клієнтів [7].

Першими, хто впровадив від'ємні ставки, стали приватні швейцарські банки, такі як Lombard Odier, що заробляють гроші, інвестуючи капітал від імені клієнтів з великими активами. Запровадження від'ємних ставок мало на меті заохотити клієнтів переказувати свої кошти з банківських рахунків до послуг з управління капіталом.

Ситуація для клієнтів не покращилася до 16 червня 2022 року, коли Швейцар-

ський національний банк вирішив підняти свою відсоткову ставку на пів процентного пункту з -0.75% до -0.25% . Після цього рішення декілька комерційних швейцарських банків оголосили про зниження своїх від'ємних ставок до -0.25% або навіть їх повне скасування.

Наступний поворотний момент настав 22 вересня 2022 року з рішенням SNB підняти свою відсоткову ставку вище нульового порогу до 0.5% річних. Це поклало кінець стягуванню від'ємних відсотків за баланси на рахунках швейцарських банків на даний час.

Також данські банки стали першими у світі, хто почав застосовувати від'ємні ставки для роздрібних вкладників. Це було зроблено для заохочення людей інвестувати гроші або витратити їх, замість зберігання в банку.

В результаті політики ЄЦБ, деякі великі банки в єврозоні почали застосовувати від'ємні відсоткові ставки на великі корпоративні депозити. В окремих випадках це також торкнулося приватних клієнтів з великим капіталом.

Введення від'ємних ставок мало різний вплив на ринки та поведінку вкладників у різних країнах. З одного боку, це стимулювало деякі компанії та осіб до інвестування або витрачання коштів. З іншого боку, від'ємні ставки породили незадоволення серед вкладників, які втрачають частину своїх заощаджень через комісії, та спонукали до пошуку альтернативних варіантів зберігання вартостей.

Однією з основних цілей введення від'ємних відсоткових ставок є стимулювання реального сектору економіки. Знижуючи вартість позик, центральні банки намагаються спонукати бізнес до розширення виробництва, інвестицій у нові проекти та створення нових робочих місць. Теоретично, це має призвести до зростання ВВП, підвищення споживання та, як наслідок, до загального оживлення економічної активності. На практиці, ефективність такого підходу може значно варіювати залежно від конкретних умов у країні та відгуку банківської системи та бізнесу на такі заходи.

Від'ємні відсоткові ставки також використовуються як інструмент боротьби з

дефляцією – станом, коли тривалий час спостерігається загальне зниження цін, що може призвести до зниження виробництва та зростання безробіття. За таких умов, споживачі можуть відкладати покупки в очікуванні подальшого зниження цін, що лише посилює проблему. Застосування від'ємних ставок має на меті стимулювання витрат шляхом зниження привабливості збереження коштів та, як наслідок, стимулювання інфляції до бажаного рівня.

Серед економістів немає єдиної думки щодо ефективності від'ємних відсоткових ставок. Деякі дослідники аргументують, що такий підхід може бути ефективним у короткостроковій перспективі (Ломачинська І.А., Масленніков Є.І., Мумладзе А.О. [2]) для подолання дефляції та стимулювання економічної активності. Вони вказують на досвід країн, які застосували цю політику і досягли позитивних змін у розвитку своїх економік. Однак інші вчені підкреслюють потенційні ризики та негативні наслідки, такі як зменшення прибутковості банків, ризик «перегріву» активів і можливість спонукання до надмірного боргового навантаження серед населення та компаній (Алексеевська Г.С. [3]).

Критики від'ємних ставок також вказують на ризик зниження довіри до фінансової системи та створення негативних очікувань щодо майбутнього економіки, які можуть виявитися контрпродуктивними. Водночас прихильники стверджують, що у складних економічних умовах нестандартні заходи можуть бути необхідними для відновлення стабільності та зростання.

Від'ємні відсоткові ставки спрямовані на підвищення економічної активності шляхом зниження вартості кредитування. Це заохочує компанії більше інвестувати в розвиток свого бізнесу та розширення виробництва, що, своєю чергою, може призвести до створення нових робочих місць і збільшення споживчих витрат. Такі заходи можуть ефективно стимулювати зростання ВВП, особливо в умовах економічного спаду або дефляції.

Політика від'ємних ставок може спонукати вкладників та інвесторів до перегляду своїх інвестиційних стратегій, шукаючи більш прибуткові альтернативи

зберіганню коштів. Це може призвести до збільшення інвестицій в акції, облігації, нерухомість або інші активи, що може підтримати економічний розвиток і інновації.

Проте введення від'ємних відсоткових ставок може підірвати довіру до банківської системи, особливо серед роздрібних вкладників, які не звикли платити за зберігання своїх коштів. Така ситуація може сприяти збільшенню попиту на альтернативні форми зберігання вартостей, такі як нерухомість, дорогоцінні метали або криптовалюти, що не завжди є оптимальним рішенням для збереження капіталу.

Прагнучи компенсувати зниження доходності від традиційних депозитних та кредитних операцій, банки можуть переорієнтуватися на більш ризиковані види діяльності, такі як торгівля на фінансових ринках або видача високоризикованих кредитів. Такі дії можуть збільшити системні ризики в банківській системі.

Банки та інші фінансові інститути можуть шукати способи обходу впливу від'ємних ставок через різноманітні фінансові інструменти або структури, що може призвести до виникнення нових ризиків або нестабільності на фінансових ринках.

Введення від'ємних відсоткових ставок стало одним з найбільш обговорюваних і контроверсійних інструментів монетарної політики останнього десятиліття. Цей крок був спрямований на боротьбу з тривалими періодами низької інфляції, сприяння економічному зростанню та збільшення обсягу кредитування у періоди економічної нестабільності. Аналіз досвіду країн, які впровадили від'ємні ставки, показує змішані результати, які варіюються залежно від специфічних умов кожної економіки.

Серед позитивних наслідків можна виділити стимулювання кредитування та інвестиційної активності, а також деяке поживлення у реальному секторі економіки. Проте водночас від'ємні ставки виявилися пов'язаними з рядом негативних ефектів, таких як зниження прибутковості банків, зменшення мотивації до заощаджень серед населення та потенційне підвищення фінансових ризиків [3].

Майбутні дослідження могли б зосередитися на довгострокових ефектах

від'ємних відсоткових ставок на економіку, а також на вивченні альтернативних інструментів монетарної політики, які могли б бути ефективними у подібних умовах. Важливим напрямком є також аналіз впливу цієї політики на поведінку споживачів та інвесторів, зокрема на їхні інвестиційні стратегії та вибір активів для інвестицій.

На основі аналізу досвіду застосування від'ємних відсоткових ставок регуляторам слід уважно виважувати потенційні ризики та переваги перед впровадженням подібних заходів. Рекомендується розробляти комплексний підхід до монетарної політики, який би включав як традиційні, так і нестандартні інструменти для досягнення цільових показників інфляції та економічного зростання. Банкам, своєю чергою, важливо адаптуватися до змінної економічної реальності, шукаючи нові моделі ведення бізнесу, що дозволять їм залишатися прибутковими навіть в умовах низьких або від'ємних відсоткових ставок.

Врешті-решт, від'ємні відсоткові ставки – це інструмент, що має свої обмеження та специфіку впливу на економіку. Ефективність їх застосування значною мірою залежить від здатності регуляторів гнучко реагувати на змінні економічні умови та від креативності банківського сектору у пошуку нових шляхів розвитку.

Список використаної літератури:

1. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>
2. Ломачинська І., Масленников Є., Мумладзе А. Від'ємні відсоткові ставки як інструмент нетрадиційної монетарної політики та їхній вплив на економіку та фінансові ринки. Проблеми системного підходу в економіці. 2020. № 4(78). URL: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2020-4-1>
3. Голук В. Від'ємні відсоткові ставки та їх вплив на економіку розвинутих країн. Сучасні підходи до управління підприємством. 2018. URL: <http://conf.management.fmm.kpi.ua/proc/article/view/124231>
4. Алексеевська Г. Вплив нетрадиційних методів монетарної політики на економічний розвиток країн : дис. ... д-ра філософії в галузі економіки : 292.

- Одеса, 2020. 261 с. URL: https://onu.edu.ua/pub/bank/userfiles/files/science/razovi_spec_vcheni_rady/df41051002/diss_alekseevska_gs_new.pdf
5. Negative Interest Rate Analytics. Analysing and Interpreting the Yield Curve. Chichester, UK, 2019. C. 218–227. URL: <https://doi.org/10.1002/9781119444695.ch9>
 6. El Zein S. A., Coni F., Gheshmi R. The Impact of the Negative Deposit Facility Rate on the Banking System. International Journal of Criminology and Sociology. 2022. T. 9. C. 2687–2696. URL: <https://doi.org/10.6000/1929-4409.2020.09.332>
 7. Manz B. Swiss Banks with Negative Interest Rates. Banken, Versicherungen & Telekom – moneyland.ch. URL: <https://www.moneyland.ch/en/swiss-banks-with-negative-interest-rates>

Tylchyk V., Shyshka R., Melnyk O. Negative interest rates on bank deposits: advantages and disadvantages

The article analyzes the use of negative interest rates as an unconventional monetary policy tool aimed at stimulating economic growth and combating deflation. Attention is focused on the investigation of the legal nature of this instrument, as well as on its impact on the financial system, the behavior of depositors, and the economic situation in general.

The article conducts an in-depth analysis of the implementation and consequences of negative interest rates, which are a relatively new and controversial monetary policy tool adopted by the central banks of several countries to stimulate economic growth and counter deflationary trends. The article examines in detail the legal nature and economic impact of such rates on the banking sector and more broadly on the economy as a whole, as well as interaction with the behavior of depositors and investors. Considerable attention is paid to the experience of the central banks of the European Central Bank, the Swiss Central Bank, the Central Bank of Denmark, the Riksbank of Sweden, and the Bank of Japan in using this tool, analyzing their motives, methods of implementation and the resulting economic and social consequences.

The author highlights the positive aspects of negative interest rates, including their potential ability to boost lending, investment activity, and consumption, which can help restore economic growth. At the same time, the article also highlights the negative aspects, including the possible undermining of confidence in the financial system, the reduction of banks' profitability, and the potential stimulation of risky investment through the search for higher returns.

Key words: *negative interest rates, monetary policy, financial system, economic growth, deflation, central banks, depositors' behavior.*

УДК 342.951:349.6:347.799.15(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.34>

Н. О. Коваль

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Ю. В. Сергєєв

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПОРТОВОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ БАЗИС ТА ПРИНЦИПИ «GOOD GOVERNANCE»

Статтю присвячено окресленню напрямів та можливостей запровадження принципів доброго урядування з метою формування кращої моделі управління морськими портами України у мирний час та в умовах дії правового режиму воєнного стану. Відзначено, що формування національної моделі публічного адміністрування портової сфери відповідно до Закону України 2012 р. «Про морські порти України» досі перебуває у пошуку найбільш оптимального та дієвого типу, що супроводжується значними перетвореннями та викликами. Публічне адміністрування портової галузі України визнано одним з напрямків публічного управління (адміністрування) з метою досягнення найбільшого ефекту від статусу України як держави порту з охопленням різноманітних політичних, економічних, соціальних, безпекових механізмів та наявністю відповідних інструментів впливу на достатньо особливі суспільні відносини, що складаються у портах. Таке адміністрування здійснюється на трьох рівнях – міжнародному (глобальному та регіональному), національному та локальному. Окреслено інструменти, що є властивими кожному з визначених рівнів. Відзначено, що вони є подібними (з урахуванням сфер регулювання), оскільки передбачають певні організаційні, розпорядчі, контрольні дії, видання документів, створення належних умов та кращих практик як імперативного, так і рекомендаційного характеру для досягнення цілей ефективного та якісного управління, спрямованого на досягнення результату як у межах усієї галузі, так і в окремому морському порту. Акцентовано увагу на тому, що рішення, які втілюються на національному рівні публічного адміністрування морської галузі, поки не є системними та комплексними, впроваджуються епізодично та у відповідь на значні виклики. Зауважено, що забезпечення безперебійної роботи морських портів обумовлює необхідність отримання особливого захисту працівниками портів шляхом підвищення рівня заробітних плат, надання соціальних та безпекових гарантій, упевненості у стабільності та зацікавленості держави в їхній праці, що є важливим не лише під час дії правового режиму воєнного часу, а й у мирний час та період повоєнного відновлення для підтримання статусу України як потужної морської держави.

Ключові слова: морська діяльність, публічне управління, морський порт, добре урядування, портова діяльність, форми та методи (інструменти) адміністрування, правове регулювання, захист прав моряків та працівників портової галузі.

Постановка проблеми. Портова галузь України є фактором стабільності, упевненості у майбутньому та продовольчої безпеки багатьох країн світу. Завдяки морським портам, задіяним у роботі

Зернового та Альтернативного транспортних коридорів, а також портам Дунайського кластеру, що засвідчили свою рятівну роль під час морської блокади на початку 2022 р., вдалося запобігти при-

пиненню експортно-імпортних операцій, відновити супутню інфраструктуру та стабільно наповнювати державний бюджет. Надзвичайні умови широкомасштабного вторгнення РФ на територію України та запровадження воєнного стану обумовили розробку та реалізацію безпрецедентних управлінських рішень і практик, якими було враховано безпекові ризики, забезпечено прикордонну взаємодію і сформовано кризовий менеджмент, що оновив стандартні управлінські форми та методи (інструменти) публічного адміністрування роботи транспортної галузі України у приморських (портових) регіонах. При цьому ще зберігаються окремі напрями, що потребують уваги та впровадження практик і принципів «good governance». Це стосується оформлення суден та вантажів у портах, внутрішньо-портової організації праці та забезпечення безаварійної роботи обладнання, організації управління відповідно до моделі «порт-лендлорд».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ряд аспектів удосконалення роботи морських портів України, інструментів публічного адміністрування, оновлення доктрини українського адміністративного права, проблематики впровадження моделі управління «порт-лендлорд» та модернізації адмініструючих практик роботи портової галузі часто входять до кола інтересів представників правничої та економічної наук, а також науки державного управління (Т.В. Аверочкіна, С.В. Андрущенко, Л.В. Валуєва, Г.С. Іванов, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, А.В. Кравченко, С.О. Кузнецов, В.В. Мандра, Р.С. Мельник, А.М. Мишко, І.М. Ненно, А.О. Панчук, І.В. Патерило, В.О. Рядінська, В.В. Серафімов, А.О. Сурілова тощо). Формування нової моделі публічного адміністрування портової сфери відповідно до Закону України 2012 р. «Про морські порти України» [1] стало новелою для вітчизняної системи управління стратегічними об'єктами інфраструктури та досі перебуває у пошуку найбільш оптимального та дієвого типу, що супроводжується значними перетвореннями та викликами (пандемія COVID-19 та карантинні обмеження, широкомасштабне вторгнення і ракетні

обстріли, блокада портів Великої Одеси та проблеми в енергетичному секторі, концесійні угоди та приватизація тощо).

Мета статті – на основі опрацювання доктринальних розробок у галузі адміністративного права, правового забезпечення управління портовим господарством, запровадження принципів «good governance» в адміністрування публічних сервісів, а також управлінських інновацій у роботу портової галузі визначити основні інструменти публічного адміністрування роботи портів України, визначити напрями та можливості запровадження принципів доброго урядування з метою формування кращої моделі управління морськими портами України у мирний час та в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Інструменти публічного адміністрування, пройшовши за доволі короткий час шлях від новітнього та незвичного для класичної доктрини українського адміністративного права інституту, поступово набули у ньому цілковито традиційних рис. Вони стали органічним та необхідним кроком до оновлення української правничої науки з погляду сервісної концепції публічного управління, відмови від розгляду уповноваженої адміністрації лише як імперативно керуючого суб'єкта та наближення до європейської «сім'ї» адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Цілковито справедливою є позиція І.В. Патерило про заміну категорії «форми державного управління» поняттям «інструменти діяльності публічної адміністрації», під яким варто розуміти усю сукупність засобів (приймів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління [2, с. 288]. Основними елементами цього інституту дослідницею визнано підзаконні нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани [3, с. 175]. З часом до складу інструментів було зараховано також методи публічного адміністрування, що є тісно пов'язаними з формами, але мають менший ступінь нормативної регламентації і поєднують способи та засоби упорядковуючого впливу суб'єк-

тів публічного адміністрування на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію публічних інтересів [4, с. 116]. Методи є досить різноманітними: встановлення обов'язковості вчинення певних дій; заборона певних дій; видача різноманітних дозволів; здійснення реєстраційних дій; проведення контролю і нагляду; застосування економічних санкцій; одностороннє вирішення спорів між учасниками управлінських відносин; встановлення стандартів; визначення державних замовлень тощо [5, с. 301], у яких втілюються заохочення, переконання та примус. Необхідно відзначити, що також відносно нова (але така, що на теперішній час уже стала класичною) для вітчизняного адміністративного права категорія «публічне адміністрування» зазвичай визначається як управлінська діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів публічної влади, що забезпечує вплив на суспільну систему у цілому шляхом відповідних механізмів, інструментів і процедур, забезпечуючи таким чином рух суспільної системи та її розвиток у необхідному напрямі [6, с. 149].

Публічне адміністрування портової галузі України та, відповідно, портової діяльності слід визнати одним із напрямків публічного управління (адміністрування), що має на меті досягнення найбільшого ефекту від статусу України як держави порту з охопленням різноманітних політичних, економічних, соціальних, безпекових механізмів та наявністю відповідних інструментів впливу на достатньо особливі суспільні відносини, що складаються у портах. У такому адмініструванні на теперішній час об'єктивно склалося декілька рівнів, наявність яких обумовлена специфічним характером портової діяльності та судноплавства, що зазвичай мають іноземний «складник». Він проявляється в іноземній реєстрації (прапорі) судна, дії міжнародних глобальних, регіональних та двосторонніх угод у сфері мореплавства та режимів портів,

що стали відповідно до ст. 9 Конституції України [7] частиною національного законодавства і являють собою наддержавно погоджені стандарти, відповідно до яких організовано роботу більшості портів світу та забезпечено необхідну уніфікацію портових правил. Другий складник – це внутрішньодержавне публічне адміністрування портової діяльності, що охоплює відповідну інституційну систему, систему галузевого законодавства та забезпечує, серед іншого, реалізацію зобов'язань, передбачених міжнародними угодами. Третій складник, що представлений організацією управління всередині суб'єктів господарювання – морських портів (державних стивідорних компаній), інших господарюючих суб'єктів, що функціонують на території портів – за загальним підходом, не належить до системи публічного адміністрування портової галузі, але все ж може бути зарахований до нього через застосування схожих інструментів впливу і значення для стабільної роботи галузі.

Кожному з виокремлених рівнів притаманні власні набори інструментів публічного адміністрування, що передбачені відповідними правовими нормами та установчими документами. Так, для першого, наддержавного, рівня, представленого діяльністю урядових та неурядових організацій, характерним є проведення конференцій, погодження обов'язкових та рекомендованих до виконання рішень у формі міждержавних угод різних видів, протоколів, узагальнень практик тощо. Наприклад, інструменти публічного адміністрування, що застосовуються Міжнародною морською організацією (International Maritime Organization, далі – IMO) визначено в ст. 2 Конвенції про неї [8]. Це, зокрема, розгляд і надання рекомендацій; забезпечення розробки проєктів конвенцій, угод або інших відповідних документів, рекомендування їх урядам і міжурядовим організаціям; скликання нарад; забезпечення механізму для консультацій між членами й обміну інформацією між урядами; здійснення функцій, покладених на неї міжнародними документами, що стосуються морських питань і впливу судноплавства на морське середовище; сприяння технічному співробітництву в рамках Організа-

ції. Необхідно також звернути увагу ще на один особливий інструмент, здійснюваний IMO, – Схему аудиту держав-членів IMO (IMO Member State Audit Scheme (IMSAS)), що почала діяти як добровільна у 2006 р. та стала договірним зобов'язанням через 10 років – у січні 2016 р. Вона має на меті сприяння послідовному та ефективному впровадженню застосованих інструментів IMO та допомогу державам-членам у покращенні їх можливостей відповідно до вимог чинних/обов'язкових для них міжнародних угод та інших актів [9].

Особливими інструментами наддержавного рівня публічного адміністрування портової діяльності стало підписання у 2022 р. Ініціативи з безпечного транспортування зерна та харчових продуктів з українських портів [10], що забезпечила відправлення з України майже 33 млн т агропродукції [11], а також домовленість щодо функціонування Альтернативного гуманітарного коридору з 2023 р. [12], який засвідчив більші обсяги перевезень та розширення номенклатури вантажів [13; 14]. До специфічних інструментів публічного адміністрування у мореплаванні належить також формування «чорних», «сірих» та «білих» переліків держав Паризьким меморандумом [15]. Цей механізм є втіленням упорядковуючого і такого, що визначає проблемні аспекти управлінської діяльності держав (держав прапора, держав порту), впливу. На національному рівні він отримує прояв в інструментах діяльності державно-владного інституційного механізму забезпечення безпеки мореплавання [16, с. 134].

Для Міжнародної асоціації портів та гаваней (International Association of Ports and Harbors, далі – IAPH) [17] – створеної у 1955 р. неурядової організації, що перетворилася на глобальний альянс портів – такими інструментами є проведення конференцій, робота у консультативному статусі у шістьох провідних міжнародних інституціях (ECOSOC, IMO, UNCTAD, UNEP, ILO та WCO), співробітництво та обмін інформацією, видання офіційного журналу «Ports & Harbours», схвалення резолюцій та оглядів кращих практик, формування звітів з вивчення актуальних питань судноплавання і портової діяльності, забез-

печення роботи різноманітних проектів та програм (IAPH World Ports Sustainability Program, ділова гра «Port Endeavor», IAPH Environmental Ship Index тощо), функціонування у якості глобального форуму портової галузі у зміцненні співпраці та обміні досвідом між портами світу [18, р. 2].

Для внутрішньодержавного (національного) рівня публічного адміністрування портової галузі України характерним є класичний набір інструментів: схвалення підзаконних актів, планів і стратегій розвитку, формування та реалізація державної політики у сфері морської та портової діяльності тощо. Зокрема, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) відповідно до Положення про нього [19], розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів, здійснює нормативно-правове регулювання, інформує та надає роз'яснення, затверджує і виконує прогностичні і програмні документи з питань розвитку морського транспорту, будівництва, реконструкції та модернізації його інфраструктури, затверджує тарифи на спеціалізовані послуги, що надаються у морському порту суб'єктами природних монополій, а також порядок справляння, обліку та використання коштів від сплати портових зборів, крім використання коштів від сплати адміністративного збору; порядок організації охорони морських та річкових портів; порядок оформлення приходу суден у морський порт, видачі дозволу на вихід суден у море та оформлення виходу суден із морського порту тощо.

Державна служба морського, внутрішнього водного транспорту та судноплавання України (далі – Адміністрація судноплавання) [20] розробляє проекти актів законодавства; здійснює державний нагляд за додержанням та виконанням вимог законодавства і міжнародних договорів України, за забезпеченням безпеки мореплавання на морських шляхах, в акваторіях морських портів і на об'єктах портової інфраструктури; інформує українські судна, морські порти і портові засоби про встановлений рівень охорони; надає Мінінфраструктури подання щодо призначення та звільнення капітанів морських портів; визначає межі зон нагляду, на які

поширюються повноваження капітанів морських портів щодо здійснення ними державного нагляду за безпекою мореплавства тощо.

Державне підприємство «Адміністрація морських портів України», відповідно до Статуту [21], надає послуги суднам на підходах і безпосередньо в акваторії морського порту, а також між морськими портами для їх безпечного судноплавства, маневрування та стоянки; приймає участь у розробці нормативно-правових актів; розробляє та впроваджує заходи з питань забезпечення надання якісних та ефективних послуг з обслуговування пасажирів і багажу, обробки транспортних засобів у морських портах; збирає та обліковує дані, що вносяться до Реєстру морських портів України, веде Реєстр морських портів України та Реєстр гідротехнічних споруд; розробляє проєкт Стратегії розвитку морських портів України, а також вносить пропозиції щодо змін та доповнень до неї; затверджує та організовує виконання планів (стратегій) розвитку морських портів, готує пропозиції щодо їх удосконалення тощо.

Третій, локальний (внутрішній) рівень передбачає керування роботою конкретного порту, терміналу тощо. Зокрема, морські торговельні порти в Україні діють в організаційно-правовій формі державних унітарних підприємств на підставі статутів. Так, Статутом державного підприємства «Морський торговельний порт «Південний» [22] (далі – Підприємство) передбачено, що порт утримує та забезпечує ефективне використання державного майна, переданого йому на праві господарського відання; надає послуги з перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським та автомобільним транспортом у міжнародному та внутрішньому сполученні; здійснює агентування та обслуговування суден, а також контроль за станом навколишнього природного середовища і заходами щодо запобігання і ліквідації забруднення довкілля шкідливими речовинами у межах території Підприємства, операцій з відходами; надає фінансові послуги, а також послуги суднам в порту та на підходах до нього; здійснює невідкладні заходи для ліквідації наслідків сти-

хійного лиха, аварій і катастроф, які призвели до порушення роботи у морському порту, забруднення навколишнього природного середовища, виникнення навігаційної небезпеки, а також реалізує заходи щодо попередження, локалізації та повної ліквідації аварійних подій у порту тощо. Також Підприємство має право здійснювати операції з цінними паперами, створювати відокремлені підрозділи, придбавати майно та інші цінності. Керівник Підприємства у межах своїх повноважень видає накази, розпорядження, окремі доручення тощо і дає вказівки, обов'язкові до виконання для всіх працівників, з питань діяльності Підприємства, організовує і контролює їх виконання.

Таким чином, публічне адміністрування портової галузі України на теперішній час представлено структурованою та ієрархічно побудованою системою, що охоплює міжнародний, національний та локальний складники з властивими їм інструментами. Останні є подібними (з урахуванням сфер регулювання), оскільки передбачають певні організаційні, розпорядчі, контрольні дії, видання документів, створення належних умов та кращих практик як імперативного, так і рекомендаційного характеру для досягнення цілей ефективного та якісного управління, спрямованого на досягнення результату як у межах усієї галузі, так і в окремому морському порту. Але, як представляється, висока продуктивність та дієвість ініціатив щодо модернізації управління (або адміністрування) галуззю все ще жадає впровадження принципів «good governance» та політики людиноцентризму, адже саме окремий працівник порту, окремий судовласник, капітан судна, вантажовідправник або отримувач вантажу має розраховувати на максимально спрощене та урівноважене ставлення зі сторони управляючих суб'єктів. І якщо для міжнародного рівня адміністрування та відповідних інструментів цей фактор не є визначальним через закріплення найбільш загальних норм, що зазвичай враховують важливість спрощення та уніфікації вимог і протоколів роботи, то для національного та локального рівнів проблематика активізації його впровадження досі є високою. Наприклад,

у листопаді 2020 р. Державній службі морського та річкового транспорту України (на теперішній час – Державна служба морського, внутрішнього водного транспорту та судноплавства України) було спрямовано Рекомендації тимчасової адміністративної колегії Антимонопольного комітету України № 2-рк/тк «Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції» [23], у яких відзначено, що нав'язування судновласникам та морським агентам послуг державного підприємства «Сервісний центр морського та річкового транспорту» з організаційно-технічного забезпечення процедури оформлення приходу та виходу судна з морського порту містить ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які можуть призвести до спотворення конкуренції на ринках послуг з агентування суден. Як справедливо відзначила А.О. Сурілова, цей випадок навряд чи можна вважати слідуванням принципам «good governance» [24, с. 72].

Концепція доброго (належного) адміністрування (урядування) та 12 принципів, що її наповнюють, первісно були розроблені для застосування в органах муніципального управління [25], але з часом набули загального визнання та впровадження у роботу державних владних структур [26, с. 5]. Їх спрямовано на урахування потреб громадян, створення та підтримку сервісних якостей управління, згідно з якими, перш за все, враховуються інтереси отримувачів відповідних публічних послуг, функціонує ефективний зворотній зв'язок, забезпечуються відкритість та прозорість, верховенство права та етична поведінка, компетентність та ємність, інновації та відкритість, стійкість та довгострокова орієнтація, правильний фінансовий менеджмент, права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість, а також підзвітність [27]. Таким, що наслідувало ряд цих принципів, було рішення Адміністрації судноплавства про діджиталізацію низки процедур, пов'язаних з дипломуванням українських моряків, та відкриття для них спеціалізованого адміністративного про-

стору у Польщі [28; 29]. А запровадження апробованої у портах Дунаю електронної черги на підхід та обробку суден, що прямували до портів Великої Одеси зерновим коридором [30; 31] сприяло забезпеченню прозорості та спрощення процесу. При цьому, такі рішення поки не є системними та комплексними, впроваджуються більшою мірою епізодично та у відповідь на значні виклики, тоді як процес вироблення кращих практик та спрощень має тривати постійно, з базуванням на системі управління ризиками та перспективному плануванні з використанням інноваційних технічних можливостей.

Локальний рівень публічного адміністрування також потребує управлінських рішень, спрямованих, передусім, на підтримку працівників морських портів. Наприклад, у Статуті державного підприємства «Морський торговельний порт «Південний» зазначається, що до обов'язків Підприємства входить, зокрема, створення належних умов для високопродуктивної праці, забезпечення додержання законодавства про працю, законодавчих та нормативних актів з охорони праці, цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, соціального страхування (пп. 7 п. 6.2); здійснення заходів щодо вдосконалення організації заробітної плати працівників з метою посилення їх матеріальної зацікавленості як у результатах особистої праці, так і в загальних підсумках роботи Підприємства (пп. 8 п. 6.2), а одним із напрямків діяльності визначено організацію професійно-технічного навчання й підвищення кваліфікації працівників (п. 2.2). Питання соціального захисту, включаючи поліпшення умов праці, життя та здоров'я, гарантії обов'язкового медичного страхування членів трудового колективу та їх сімей, вирішуються трудовим колективом за участі Керівника Підприємства відповідно до законодавства та обумовлюються колективним договором (п. 12.6). Колективний договір, у свою чергу, виконує захисну, оптимізуючу та регулятивну функції, передбачаючи захист інтересів працівників, сприяючи спрощенню трудових відносин, оптимізації розрахунків витрат на оплату праці та дозволяючи

уникнути відкритих конфліктів між працівниками та роботодавцем [32].

На теперішній час працівники морських торговельних портів України, забезпечуючи функціонування найважливішого сектору економіки в надзвичайних умовах постійних ракетних обстрілів, мінної загрози та інших небезпек, потребують особливого захисту та підтримки. Взірцем визнання особливого статусу працівників морської галузі є пропозиція та відповідна Резолюція Генеральної Асамблеї ООН стосовно закріплення за моряками та іншим морським персоналом статусу ключових робітників під час пандемії COVID-19 [33]. Цілі визнання провідної ролі таких працівників були обумовлені гуманітарною кризою у світовому судноплаванні та необхідністю забезпечити ротації і репатріації членів екіпажів, стабільну роботу морських портів. Резолюція закликала міжнародні організації та інших зацікавлених сторін, включаючи організації працівників і роботодавців, підтримувати уряди у розробці та впровадженні заходів і політик, спрямованих на забезпечення цілісності та підвищення стійкості глобальних ланцюгів постачання, гідних умов праці та життя моряків, захист їх прав. Крім того, визнання працівників галузі ключовими працівниками мало гарантувати, що вони отримуватимуть пріоритетну вакцинацію для забезпечення можливості працювати і підтримувати життєво важливі глобальні ланцюги постачання [34]. До цієї Резолюції Генеральної Асамблеї ООН, у вересні 2020 р., з пропозицією визнати моряків ключовими працівниками виступила ІМО [35]. Україною відповідного статусу морякам та іншим працівникам галузі надано не було [36], а загалом до ініціатив про визнання моряків ключовими працівниками приєдналося лише біля 60 країн світу, що було визнано недостатнім [37]. При цьому, досвід протидії пандемії COVID-19 та заходи, що буди вжиті урядами та неурядовими організаціями, адміністраціями портів та профспілками, дозволили морській галузі вдосконалитися у сфері цифровізації та спрощення сервісів, переглянути ставлення до персоналу, запровадити рішення для його соціальної підтримки, не закривати порти для захо-

дження суден, підтримуючи світову логістику та забезпечуючи країни, крім іншого, необхідними протиепідемічними товарами [38]. Таким чином, особливе значення праці робітників, задіяних у морській галузі та портовому господарстві, є незаперечним через міжнародний характер сучасної торгівлі, значні обсяги перевезень морським транспортом та важливість забезпечення безперебійної роботи морських портів. Для України останній з перелічених факторів має найважливіше значення, а працівники галузі мають отримувати особливий захист від держави у вигляді підвищення рівня заробітних плат до загальноєвропейського рівня, надання соціальних та безпекових гарантій, упевненості у стабільності та зацікавленості держави в їхній праці, що є важливим не лише під час дії правового режиму воєнного часу, а й у мирний час та період повоєнного відновлення для підтримання статусу України як потужної морської держави. Такі кроки забезпечать для робітників морської та, зокрема, портової сфери статус ключових працівників, якими вони фактично є для Української держави.

Висновки і пропозиції. Таким чином, публічне адміністрування портової галузі України, охоплюючи три рівні – міжнародний, національний та локальний, базуючись на відповідному правовому регулюванні, характеризується набором специфічних інструментів, що покликані, серед іншого, наслідувати принципи «good governance» – особливий стандарт виконання уповноваженими органами своїх функцій, спрямований на усебічне дотримання прав і свобод людини, забезпечення поважливого ставлення і спрощення комунікації з владними суб'єктами. Особлива актуальність дотримання принципів доброго урядування є характерною для інструментів національного та локального рівнів публічного адміністрування портової сфери України та має враховувати і впроваджувати кращі практики для отримувачів публічних послуг, забезпечити статус ключових працівників для персоналу, задіяного у морському секторі і, таким чином, сприяти ефективній підтримці статусу України як потужної та відповідальної морської держави.

Список використаної літератури:

1. Про морські порти України: Закон України від 17.05.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4709-17#Text> (дата звернення: 04.01.2024 р.).
2. Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2013_1_41 (дата звернення: 04.01.2024 р.).
3. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2014. Вип. 27(2). С. 174–178. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_27%282%29__45 (дата звернення: 04.01.2024 р.).
4. Фролова Є.І. Методи публічного адміністрування: понятійно-змістовна характеристика. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 1. С. 114–117. <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.22>
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
6. Круглов В.В. Публічне адміністрування в процесі державно-приватного партнерства. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 145–153. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_21 (дата звернення: 03.01.2024 р.).
7. Конституція України, 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 04.01.2024 р.).
8. Конвенція про Міжнародну морську організацію 1948 року в редакції 1982 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_219#Text (дата звернення: 04.01.2024 р.).
9. Member State Audit Scheme. URL: <https://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/Default.aspx> (дата звернення: 06.01.2024 р.).
10. Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports, 2022. URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_full_text.pdf (дата звернення: 06.01.2024 р.).
11. Vessel Movements. URL: <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/vessel-movements> (дата звернення: 06.01.2024 р.).
12. Culverwell D. Is Ukraine's new Black Sea corridor working? Experts say it has potential. URL: <https://kyivindependent.com/is-ukraines-new-black-sea-corridor-working-experts-say-it-has-potential/> (дата звернення: 06.01.2024 р.).
13. Албул С. Український «зерновий коридор» вийшов на свої довоєнні потужності, – речник ВМС. URL: https://lb.ua/society/2024/01/11/593193_ukrainskiy_zernoviy_koridor.html (дата звернення: 05.01.2024 р.).
14. Панасенко О. Закріпитися на «великій воді». Як працювала українська портова галузь торік і чого очікувати цього року. URL: <http://surl.li/yutuls> (дата звернення: 05.01.2024 р.).
15. Paris MOU updates the list of white, gray and black lists to be adopted from July 2021. URL: <https://www.iims.org.uk/paris-mou-updates-the-list-of-white-gray-and-black-lists-to-be-adopted-from-july-2021/> (дата звернення: 05.01.2024 р.).
16. Плачкова Т.М. Адміністративно-правове забезпечення безпеки мореплавства в Україні: дис. ... докт. філос. 081 «Право». Одеса, 2020. 216 с.
17. IAPH. URL: <https://www.iaphworldports.org> (дата звернення: 04.01.2024 р.).
18. Annual Report 2021-2022. URL: https://www.iaphworldports.org/n-iaph/wp-content/uploads/2022/10/IAPH_ANNUAL_REPORT_2021-2022.pdf (дата звернення: 04.01.2024 р.).
19. Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17.12.2022 р. № 1400). *Офіційний вісник України*. 2022. № 101. Т. 1. Ст. 6316.
20. Положення про Державну службу морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6.03.2022 р. № 212. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212-2022-p#Text> (дата звернення: 07.01.2024 р.).
21. Статут державного підприємства «Адміністрація морських портів України» (нова редакція). URL: <https://mtu.gov.ua/files/Статут%20АМПУ.pdf> (дата звернення: 07.01.2024 р.).
22. Статут державного підприємства «Морський торговельний порт «Південний»

- (нова редакція). URL: https://www.port-yuzhny.com.ua/doc/statut/statut_2023.pdf (дата звернення: 07.01.2024 р.).
23. Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції: рекомендації Тимчасової адміністративної колегії Антимонопольний комітету України від 04.11.2020 р. № 2-рк/тк. URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5fb3a15e75fb3a15e73782481469507.pdf> (дата звернення: 07.01.2024 р.).
24. Сурілова А.О. Принцип «good governance» у реформуванні портів формальностей в Україні. *Правова держава*. 2021. № 41. С. 69–75. <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.41.225584>
25. Крупник А., Орлова А. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsyru-dobroho-vriyaduvannia-ievropeiskyi-dosvid-ta-ukrainski-realii/> (дата звернення: 08.01.2024 р.).
26. Павлов Н. С. Концепція «належного врядування»: сучасне розуміння та стан її реалізації в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. Ч. 3. С. 3–7. <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.3.1>
27. Крупник А., Орлова А. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsyru-dobroho-vriyaduvannia-ievropeiskyi-dosvid-ta-ukrainski-realii/> (дата звернення: 08.01.2024 р.).
28. Отримання кваліфікаційних документів командного складу судна. URL: <https://diia.gov.ua/services/otrimannya-kvalifikacijnih-dokumentiv-komandnogo-skladu-sudna> (дата звернення: 08.01.2024 р.).
29. Кваліфікаційні комп'ютерні іспити ДККМ у Польщі. URL: <https://morrichservice.marad.gov.ua/ua/news/kvalifikacijni-kompyuterni-ispiti-dkkm-u-polshchi> (дата звернення: 08.01.2024 р.).
30. В Україні запровадили електронну чергу для «зернового коридору». URL: <http://surl.li/izcqwl> (дата звернення: 08.01.2024 р.).
31. Для зернового коридору запустили електронну чергу. URL: <https://zemliak.com/news/pobut/3615-dlya-zernovogo-koridoru-zapustili-elektronnu-chergu> (дата звернення: 08.01.2024 р.).
32. Навіщо потрібен колективний договір. URL: <https://www.kadrovik.ua/content/navishho-potriben-kolektyvnyj-dogovir> (дата звернення: 08.01.2024 р.).
33. International cooperation to address challenges faced by seafarers as a result of the COVID-19 pandemic to support global supply chains, 2020. <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n20/332/14/pdf/n2033214.pdf?token=zohVaROFB5ZvNYpmEE&fe=true> (дата звернення: 08.01.2024 р.).
34. IMO welcomes UN resolution on keyworker seafarers. URL: <https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/pages/44-seafarers-UNGA-resolution.aspx> (дата звернення: 08.01.2024 р.).
35. Resolution MSC.473(ES.2) (adopted on 21 September 2020) Recommended Action to Facilitate Ship Crew Change, Access to Medical Care and Seafarer Travel During the COVID-19 Pandemic. URL: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MSCResolutions/MS.473\(ES.2\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/MSCResolutions/MS.473(ES.2).pdf) (дата звернення: 08.01.2024 р.).
36. Аверочкіна Т.В. До питання про визнання моряків ключовими робітниками. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів ХХІ століття*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф (м. Одеса, 17 черв. 2022 р.). Т. 2. О., Видав. дім «Гельветика», 2022. С. 150–153.
37. ILO: Ensure decent work for key workers. URL: <http://surl.li/ypxper> (дата звернення: 08.01.2024 р.).
38. 20 top ports vow to stay open during pandemic. URL: <https://splash247.com/20-top-ports-vow-to-stay-open-during-pandemic/> (дата звернення: 08.01.2024 р.).

Koval N., Sergejev Yu. Tools of public administration of the port industry of Ukraine: legal basis and the principles of “good governance”

The article is devoted to the description of ways and possibilities of good governance principles implementation with the aim of creating an advanced model of Ukrainian seaports' management during peacetime and during martial law. It was noted that creation of the national model of public management of the port industry in accordance with the

Law of Ukraine "On Ukrainian Sea Ports" of 2012 is still searching for the most suitable and effective type, which is accompanied by significant transformations and challenges. Public administration of Ukrainian port industry is one of the fields of public management (administration) with the aim of the achievement of the best effect from the Ukrainian status of port state with coverage of various political, economic, social, security mechanisms and availability of respective tools of impact on quite special social relations, which occur in ports. Such administration conducts on three levels, namely: international (global and regional), national and local. Tools which are immanent to each specified level were described. It was mentioned that they are similar (taking into consideration fields of regulation), since they provide for particular organizational, administrative, control actions, documents issue, appropriate conditions and better practices creation of both imperative and advisory nature for the achievement of goals of effective and high-quality management, aiming at achievement of results as within the field, as in particular seaport. It was emphasized that currently decisions made on the national level of public administration of the maritime industry are not consequent and comprehensive, they are implemented occasionally as the response to significant challenges. It was mentioned that smooth seaports operation assurance causes the necessity of port workers' protection by remuneration increase, social and security guaranties provision, confidence in stability and state's concern in their labor, that is important not only during martial law, but during peacetime and post-war rebuilding for the maintenance of the status of Ukraine as powerful maritime state.

Key words: *maritime activity, public management, seaport, good governance, port activity, forms and methods (tools) of administration, legal regulation, protection of the rights of seafarers and port workers.*

УДК 351.482.22(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.35>

К. Д. Ніколаєв

кандидат сільськогосподарських наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом
ORCID ID: 0000-0003-0404-6113

ІНТЕГРАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОСВІТИ ДО СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Автором виявлено та проаналізовано важливість інтеграції екологічної освіти до стратегії національної безпеки України. Досліджено, що сучасні виклики у сфері екології та природних ресурсів, такі як забруднення, втрата біорізноманіття та зміни клімату, визначають необхідність комплексного підходу до забезпечення сталого та безпечного майбутнього. Обґрунтовано, що інтеграція екологічної освіти в стратегію національної безпеки стає ключовим етапом у формуванні свідомого та екологічно відповідального суспільства. Підкреслено, що забруднення та втрата природних ресурсів створюють серйозні загрози, які вимагають негайних та системних заходів для забезпечення національної безпеки та сталого розвитку. Виявлені сучасні виклики у сфері екології та природних ресурсів, ініціативи щодо інтеграції екологічної освіти в навчальні програми, залучення громадян до екологічних ініціатив та збереження природних резерватів виявляються обіцяючи перспективами для України. Підвищення екологічної грамотності, формування відповідального ставлення до природних ресурсів та активна участь громадян у розв'язанні екологічних проблем визначають важливі кроки на шляху до сталого розвитку та зміцнення національної безпеки. Усвідомлення цих викликів та прийняття конкретних заходів допоможуть Україні ефективно вирішувати екологічні завдання, забезпечуючи високий рівень безпеки та благополуччя для поточного покоління та майбутніх поколінь.

На фоні швидкого технологічного розвитку та інтенсивного господарського зростання, сучасний світ стикається із великою кількістю викликів у сфері екології та природних ресурсів. Ці виклики виявляють значний вплив на національну безпеку різних країн, включаючи Україну. Зменшення біорізноманіття, забруднення водойм та повітря, а також зміна клімату стають серйозними загрозами, які вимагають комплексного підходу до вирішення. Сучасні виклики у сфері екології та природних ресурсів потребують комплексного підходу, в якому освіта відіграє ключову роль. Забруднення, втрата біорізноманіття та зміни клімату стають серйозними загрозами національній безпеці.

Ключові слова. Інтеграція екологічної освіти, національна безпека, екологічні виклики, українська стратегія, біорізноманіття, зміна клімату, забруднення, громадянська активність, безпека, публічне управління, механізми публічного управління.

Постановка проблеми. Україна, подібно багатьом країнам сучасного світу, стикається з серйозними екологічними викликами, які прямо впливають на національну безпеку та сталість суспільства. Зменшення біорізноманіття, забруднення природних водойм та повітря, а також негативний вплив зміни клімату створюють загрози для екосистем та грозить добробуту громадян. Актуальність інтеграції

екологічної освіти до стратегії національної безпеки для України виходить за межі екологічних питань. Це стає ключовим елементом національної стратегії в умовах зростаючих загроз екологічного характеру, що можуть впливати на стійкість країни та здатність впоратися з екологічними кризами. Необхідність підвищення екологічної свідомості громадян та формування стійкого підходу до природних ресурсів

стає стратегічною важливістю для забезпечення безпеки та благополуччя нації в довгостроковій перспективі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми ролі інтеграції екологічної освіти до стратегії національної безпеки: виклики та перспективи для України досліджували такі науковці, як: А. Альван, В. Білінова, В. Мельник, О. Власюк, О. Мотайло, О. Новікова, О. Сидорчук, О. Панькова, О. Пархоменко-Куцевіл та інші.

Мета статті. Мета статті полягає в розгляді та аналізі важливості інтеграції екологічної освіти до стратегії національної безпеки для України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний світ стикається з безпрецедентними викликами у сфері екології та природних ресурсів, що безпосередньо впливає на національну безпеку багатьох країн, включаючи Україну. Одним із ключових аспектів розв'язання цих проблем є інтеграція екологічної освіти до стратегії національної безпеки. Цей підхід не лише сприятиме збереженню природних ресурсів, але й зміцнить стійкість країни перед викликами кліматичних змін та екологічних криз.

Варто наголосити, що на фоні швидкого технологічного розвитку та інтенсивного господарського зростання, сучасний світ стикається із великою кількістю викликів у сфері екології та природних ресурсів. Ці виклики виявляють значний вплив на національну безпеку різних країн, включаючи Україну. Зменшення біорізноманіття, забруднення водойм та повітря, а також зміна клімату стають серйозними загрозами, які вимагають комплексного підходу до вирішення.

На думку вчених О. Новікова, О. Сидорчука, О. Панькова, що одним із ключових аспектів стратегії забезпечення національної безпеки в умовах екологічних викликів є інтеграція екологічної освіти. Цей підхід не лише спрямований на збереження природних ресурсів, але й має на меті зміцнення стійкості країни перед викликами кліматичних змін та екологічних криз. Варто розглянути детальніше екологічні виклики та їх вплив на національну безпеку, розкриваючи сутність проблем та можливі шляхи їх вирішення.

Отже, різноманітні аспекти екологічних викликів та їх потенційний вплив на національну безпеку. Зменшення біорізноманіття, забруднення водойм та пові-

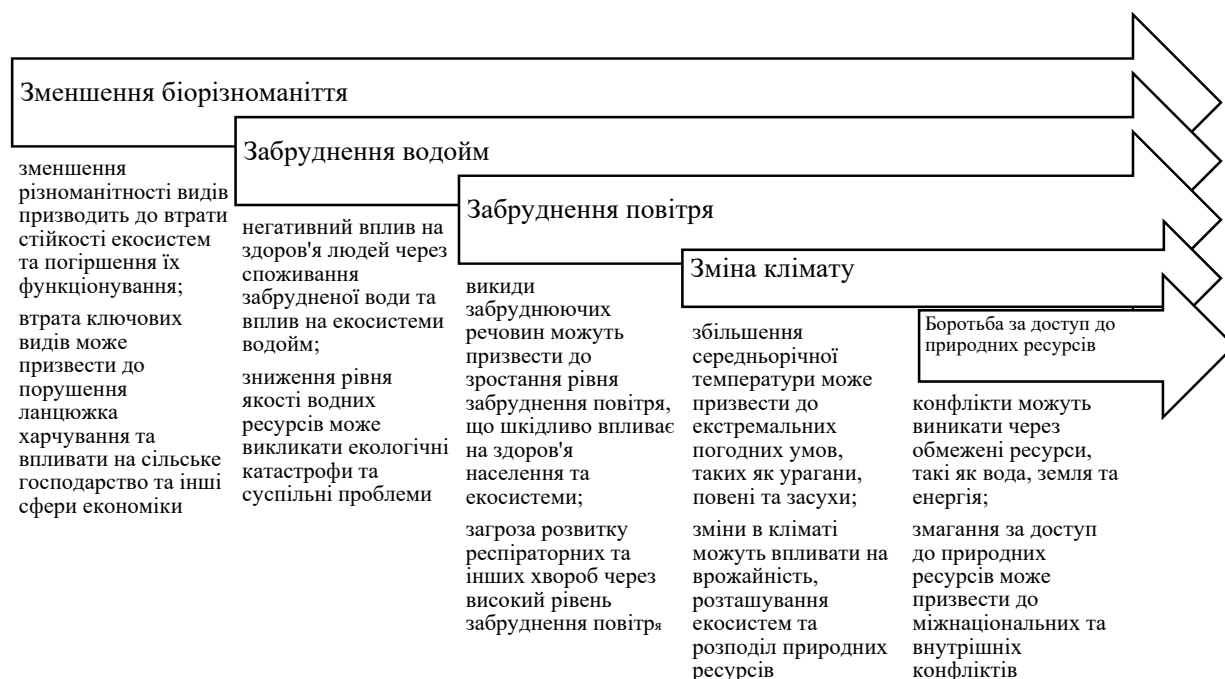


Рис. 1. Екологічні виклики та їх вплив на національну безпеку, складено та узагальнено на основі аналізу джерела [7, с. 184].

тря, зміна клімату та боротьба за доступ до природних ресурсів становлять складні проблеми, що можуть призвести до серйозних наслідків.

Зазначено, що спільне для всіх цих викликів є той факт, що вони можуть порушити екосистеми та призвести до великих соціально-економічних проблем. Втрата біорізноманіття може погіршити стан екосистем та вплинути на сільське господарство. Забруднення водойм і повітря загрожує не лише здоров'ю людей, але й стійкості екосистем. Зміни в кліматі можуть спричинити екстремальні погодні умови, тим самим викликаючи загрозу для сільськогосподарських угідь та житлових районів. Боротьба за доступ до природних ресурсів може призвести до конфліктів та нестабільності.

Крім цього, інтеграція екологічної освіти до стратегії національної безпеки стає важливим елементом вирішення цих проблем. Свідоме розуміння наслідків та усвідомлення громадянами важливості природо збереження може сприяти створенню стійкого суспільства, яке здатне ефективно реагувати на екологічні виклики та забезпечувати національну безпеку в умовах зростаючих екологічних загроз.

Доречно зазначити думку вченої О. Пархоменко-Куцевіл, що екологічні проблеми стають все більш актуальними, роль екологічної освіти набуває величезного значення. Відсутність усвідомлення та відповідального ставлення до природних ресурсів та навколишнього середовища може призвести до серйозних наслідків для національної безпеки та сталого розвитку суспільства. Освіченість громадян у питаннях екології стає ключовим фактором у розв'язанні екологічних проблем.

Однією з найефективніших стратегій у цьому напрямку є інтеграція екологічної освіти до різних рівнів навчальних програм. Розглянемо детальніше роль екологічної освіти в розв'язанні актуальних екологічних проблем.

– *підвищення екологічної грамотності суспільства*: екологічна освіта відіграє ключову роль у формуванні розуміння громадянами важливості бережливого відношення до природи. Шляхом доступного

та зрозумілого навчання людей про екосистеми, біорізноманіття та взаємозв'язок людини і природи, екологічна освіта сприяє усвідомленню наслідків недбалого відношення до довкілля. Грамотне суспільство здатне аналізувати свої дії та приймати обґрунтовані рішення, спрямовані на збереження природи та забезпечення екологічно стабільного майбутнього;

– *сприяє формуванню відповідального ставлення до природних ресурсів та стійкого споживчого поведінки*: освіченість у сфері екології позитивно впливає на ставлення до природних ресурсів. Екологічна освіта допомагає усвідомити обмеженість природних ресурсів та навчає зберігати їх для майбутніх поколінь. Люди, які розуміють важливість раціонального використання ресурсів, виявляють більш відповідальне та стійке споживче поведінка. Спрощеною мовою, це означає обирання екологічно чистих товарів, раціональне використання енергії та води, а також участь у програмах переробки та вторинної переробки відходів [8].

Отже, екологічна освіта є необхідним інструментом для формування екологічно відповідального громадянства. Вона допомагає виростити покоління, що здатне дбати про природу та приймати обдумані рішення для забезпечення сталого та здорового майбутнього для всіх.

Слід наголосити, що Україна, як і багато інших країн, стикається із серйозними екологічними викликами, які вимагають комплексних та ефективних рішень. Враховуючи важливість екологічних питань для сталого розвитку та забезпечення здоров'я нації, впровадження екологічної освіти стає стратегічною перспективою для України.

На думку О. Власюка, що у сучасних екологічних викликів, важливість екологічної освіти в Україні надзвичайно висока. Впровадження цього напряму у навчальні програми шкіл та вищих навчальних закладів стане ключовим етапом у формуванні екологічно освіченої та відповідальної громадянської спільноти:

– *шкільна екологічна освіта*: з врахуванням того, що молоде покоління – це майбутнє нації, важливо впровадити екологічні аспекти в шкільні програми.

Інтеграція екологічної освіти допоможе усвідомити школярам принципи сталого розвитку, енергоефективності та важливість збереження природи;

– *вища екологічна освіта*: університети та вищі навчальні заклади можуть грати важливу роль у підготовці екологічних фахівців та дослідників. Розвиток спеціальних програм і напрямків, пов'язаних із збереженням довкілля та природним ресурсам, сприятиме підготовці кадрів, здатних вирішувати сучасні екологічні проблеми;

– *практичні заходи та ініціативи*: заохочення шкіл та університетів здійснювати практичні заходи в сфері екології, такі як експедиції, ландшафтні проекти та наукові дослідження [4, с. 528].

Крім того, впровадження екологічної освіти у всі сфери навчання стане ключовим фактором у формуванні громадян, свідомих екологічних проблем та готових приймати відповідальні рішення для збереження природи України для майбутніх поколінь.

Варто не погоджуватись з думкою О. Мотайло [6], що спостереження та збереження природи – важливі завдання, які перед нами стоять у світлі сучасних екологічних викликів. Розглядаючи розвиток ініціатив та проектів, спрямованих

на збереження природних резерватів та ландшафтів в Україні, варто розглянути ключові аспекти, які сприятимуть сталому розвитку та підтримці нашого унікального природного середовища.

Слід розглянути ці аспекти у формі таблиці, яка відображає важливість кожного напрямку для нашої екологічної майбутності.

Отже, розглядаючи таблицю важливо визначити, що ініціативи у сфері охорони природи відіграють ключову роль у сталому розвитку країни. Створення природних резерватів, озеленення міст та розвиток екологічного туризму є не лише заходами збереження біорізноманіття, але й шляхами до покращення якості життя та залучення громадськості до важливих екологічних питань. Ці ініціативи є необхідним кроком у напрямку сталого співіснування людини та природи в Україні.

Варто наголосити, що перспективи для України у сфері екології необхідно розглядати у контексті активної участі громадянського суспільства. Залучення громадян може відігравати важливу роль у розв'язанні екологічних проблем, що ставлять під загрозу національну безпеку та сталість природних ресурсів.

Крім цього, таблиця відображає широкий спектр заходів для залучення грома-

Таблиця 1

Ключові ініціативи та проекти для сталого розвитку в Україні

Ініціативи та проекти	Основні аспекти розвитку
Створення та розширення природних резерватів	розробка проектів на створення нових природних резерватів та розширення існуючих для збереження різноманіття видів та екосистем; виявлення та визначення ключових територій, що потребують охорони, з метою забезпечення сталого розвитку природних областей; впровадження системи моніторингу та наукових досліджень для оцінки стану природних резерватів та їхнього впливу на екосистеми; розвиток партнерських відносин із місцевими громадами для залучення їхньої участі у збереженні та підтримці природних резерватів
Ландшафтний дизайн та озеленення міст	розробка та впровадження проектів із ландшафтного дизайну для створення природних зон у містах та їх інтеграція у міський ландшафт; підтримка екологічно чистих технологій та рішень для створення зелених площ у містах та покращення якості довкілля для мешканців; залучення місцевого населення до участі в програмах озеленення та створення екологічно зручних міських інфраструктурних об'єктів; сприяння ініціативам громадських організацій та бізнесу у реалізації проектів, спрямованих на покращення екологічної обстановки у містах
Ініціативи з екологічного туризму	розробка туристичних маршрутів, спрямованих на вивчення та збереження природи, з врахуванням екологічних аспектів та унікальних природних об'єктів; створення інформаційних центрів та платформ для популяризації екологічних туристичних маршрутів та залучення уваги туристів до важливості охорони природи

Складено та узагальнено на основі аналізу джерела [6; 1].

Заходи для залучення громадян до екологічних ініціатив та рішень

Деталізація перспектив	Кроки та ініціативи
Інформування та освіта	
програми інформування	розробка та запровадження телевізійних та радіо програм про екологічні проблеми
екологічна освіта	впровадження модернізованих екологічних курсів у школах та вищих навчальних закладах
Активна участь громадян	
громадська активність	організація громадських зібрань та форумів для обговорення екологічних питань
платформи для прийняття рішень	створення платформ для обговорення та прийняття рішень щодо конкретних екологічних ініціатив
Еко ініціативи та волонтерства	
підтримка ініціатив	фінансова та інформаційна підтримка громадських ініціатив збереження природи
волонтерська діяльність	масштабування проектів екологічного волонтерства для активної участі громадян у збереженні
Транспарентність та залучення до прийняття рішень	
транспарентність	забезпечення доступності інформації про рішення влади в сфері екології
громадське прийняття рішень	залучення громадян до участі в комітетах та обговореннях екологічних питань
Створення інфраструктури для громадської участі	
онлайн-платформи	розробка інтерактивних онлайн-платформ для участі громадян у діалозі та моніторингу показників
мережа центрів та офісів	створення мережі місцевих екологічних центрів для надання інформації та організації ініціатив

Складено та узагальнено на основі аналізу джерела [2].

дядн до екологічних ініціатив та прийняття рішень. Важливість активної участі громадян у вирішенні екологічних проблем важко переоцінити. Від інформування та освіти до створення інфраструктури для громадської участі, кожен захід спрямований на підвищення екологічної свідомості та сприяння взаємодії громадян та влади у збереженні нашого середовища. Це є ключовим кроком у будівництві сталого та відповідального співжиття з природою, сприяючи національній безпеці та стійкому розвитку.

Отже, загальна інтеграція екологічної освіти до стратегії національної безпеки є необхідним етапом для сталого розвитку та забезпечення стабільності країни в умовах екологічних викликів.

Висновок. Проаналізувавши вищезазначене можна дійти висновку, що інтеграція екологічної освіти до стратегії національної безпеки України є важливим етапом у забезпеченні сталого та безпечного майбутнього. Сучасні виклики у сфері

екології та природних ресурсів потребують комплексного підходу, в якому освіта відіграє ключову роль. Забруднення, втрата біорізноманіття та зміни клімату стають серйозними загрозами національній безпеці.

Таким чином, ініціативи з інтеграції екологічної освіти в навчальні програми, заходи для залучення громадян до екологічних ініціатив, та розвиток проектів для збереження природних резерватів є обіцяючи перспективами для України. Підвищення екологічної грамотності, формування відповідального ставлення до природних ресурсів, та активна участь громадян у розв'язанні екологічних проблем є важливими кроками на шляху до сталого розвитку та зміцнення національної безпеки. Усвідомлення цих викликів та прийняття конкретних заходів допоможуть Україні вирішувати екологічні завдання, забезпечуючи високий рівень безпеки та благополуччя для сучасного покоління та майбутніх.

Список використаної літератури:

1. Альван А. Проблеми розвитку системи національної безпеки України. *Державне управління*. № 3, 2019 р. URL: <https://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/governance/article/view/288/289>.
2. Блінова В. В., Мельник В. В. Екологічна безпека України як складова національної безпеки. URL : <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/05/46-1.pdf>.
3. Ващенко К. О. Політологія для вчителя. К. О. Ващенко, В. О. Корнієнко. Київ : Вид. ім. М. П. Драгоманова, 2011. 406 с.
4. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики. 2016 р. 528 с.
5. Екологічна безпека – сучасні напрямки та перспективи вищої освіти: зб. тез доповідей I Міжнародної інтернет-конференції. Харків, 2021 р. 154 с.
6. Мотайло О. В. Ризики та загрози національній безпеці. *Актуальні питання у сфері державного управління*. 2020 р. № 5. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/5_2020/23.pdf.
7. Новікова О., Сидорчук О, Панькова О. Стан та перспективи соціальної безпеки в Україні: експертні оцінки. Інститут економіки промисловості. Львів, 2018 р. 184 с.
8. Пархоменко-Куцевіл О. Проблеми забезпечення національної безпеки в умовах воєнного часу. *Екологія. Публічне управління та адміністрування*. № 3, 2023 р. URL: <https://journals.academ.vinnica.ua/index.php/eco-pa/article/view/55/52>.
9. Chorna, O., Semenets-Orlova, I. S., Shyshliuk, V., Pugachov, M., & Pugachov, V. Anti-Crisis regulation of enterprises through digital management. *International Journal of Professional Business Review: Int. J. Prof. Bus. Rev.*, 2023, 8(5), 90.
10. Shmalenko, Iuliia; Yeftieni, Natalia; Semenets-Orlova, Inna. Impact of social media influencers on public policy and political discourse. In: *International conference on social science, psychology and legal regulation (Spl 2021)*. Atlantis Press, 2021. p. 88–93.
11. Semenets-Orlova, I. Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education as a means of forming of the culture of citizenship. *Civic competences in vocational education of civil servants and local government officials*, 2016, 66–87.
12. Strigul, M.; Khomeriki, O.; Yahodzinskyi, S.; Romanenko, Y.; Semenets-Orlova, I.; Lyasota, L. Peculiarities of Development and Dynamics of Economism and the Commercialization of Ukrainian Higher Education. *Preprints*, 2019, 2019020247. <https://doi.org/10.20944/preprints201902.0247.v1>.

Nikolaev K.D. Integration of environmental education into national security strategy: challenges and prospects for Ukraine

The author identified and analyzed the importance of integrating environmental education into Ukraine's national security strategy. It has been studied that modern challenges in the field of ecology and natural resources, such as pollution, loss of biodiversity and climate change, determine the need for an integrated approach to ensure a sustainable and secure future. It is substantiated that the integration of environmental education into the national security strategy becomes a key stage in the formation of a conscious and environmentally responsible society. It is emphasized that pollution and loss of natural resources pose serious threats that require immediate and systematic measures to ensure national security and sustainable development. The identified modern challenges in the field of ecology and natural resources, initiatives to integrate environmental education into curricula, involve citizens in environmental initiatives and preserve natural reserves are promising prospects for Ukraine. Increasing environmental literacy, forming a responsible attitude to natural resources and active participation of citizens in solving environmental problems determine important steps on the way to sustainable development and strengthening national security. Awareness of these challenges and the adoption of specific measures will help Ukraine to effectively solve environmental problems, ensuring a high level of safety and well-being for the current generation and future generations.

Against the background of rapid technological development and intensive economic growth, the modern world faces a large number of challenges in the field of ecology and natural resources. These challenges have a significant impact on the national security of various countries, including Ukraine. The reduction of biodiversity, water and air pollution, as well as climate change are becoming serious threats that require an integrated approach

to solving them. Modern challenges in the field of ecology and natural resources require a comprehensive approach, in which education plays a key role. Pollution, biodiversity loss and climate change are becoming serious threats to national security.

Key words: *Integration of environmental education, national security, environmental challenges, Ukrainian strategy, biodiversity, climate change, pollution, civic activism, security, public administration, mechanisms of public administration.*